

Revista

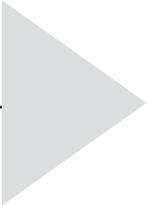
ISSN 2007-4700

Real
MÉXICO

Número 14 • 15
Marzo de 2018 • febrero de 2019



El primer sistema de anticorrupción en México



José Gómez Huerta Suárez

Universidad Anáhuac del Sur

RESUMEN: Los virreyes estaban sujetos al juicio de residencia cuando abandonaban sus cargos. Este antiguo antecedente sería el primero en la Nueva España para castigar al funcionariado público que intentara estar por encima de la ley. La primera Constitución mexicana, la de Apatzingán de 1814, hablaba de la residencia, pero a partir de la Constitución de 1824, la influencia de la Constitución norteamericana se establece como guía para las constituciones posteriores del México Independiente. En este modesto ensayo, hablaremos de los antecedentes remotos del sistema para detectar la corrupción en México.

PALABRAS CLAVE: Residencia, corrupción, Nueva España, Constitución.

ABSTRACT: The vicekings were subject to the residence trial when they left their positions. This old antecedent would be the first in New Spain, to punish the civil servant who would try to be above the Law. The first Mexican Constitution of Apatzingán of 1814, mention the residence, but since the Constitution of 1824, the influence of the American Constitution is established as a guide for the subsequent constitutions of the Independent Mexico. In this modest essay we will talk about the remote background of the system to detect corruption in Mexico.

KEYWORDS: Residence, corruption, New Spain, Constitution.

SUMARIO: 1. La burocracia en la Nueva España. 2. La ley controla al rey. 3. Vigilar, inspeccionar y comprobar el ejercicio del poder. 4. Atención y observación del ejercicio del poder. 5. La institución del juicio de residencia. 6. El procedimiento jurídico que confrontaba el ejercicio del poder: el proceso en el juicio de residencia. 7. Segunda instancia del juicio de residencia. 8. La ineludible residencia. 9. Comprobación y verificación del ejercicio del poder. 10. Puntos finales, las constituciones mexicanas y la integración de sistemas para contener el abuso de los funcionarios públicos. 11. Bibliografía.

Rec: 23-09-2018 | Fav: 23-10-2018

El primer sistema de anticorrupción en México

1. La burocracia en la Nueva España

El encuentro con un nuevo y enorme continente obligó a los monarcas españoles a crear instancias legales que le permitieran la administración de esas regiones. No era tarea fácil, ya que, además de su extensión, estaba su lejanía y la disparidad en la condición cultural en que se encontraban los habitantes en los dominios territoriales.

En el siglo XVI, un pliego de providencia enviado desde Madrid tardaba más de una semana en llegar a Bruselas, dos semanas en llegar a Milán, tres en alcanzar Viena o Nápoles y tres meses como mínimo para conseguir arribar a la Nueva España, algunos meses más para alcanzar Lima, en Perú, y un año en conseguir que entrara el documento en Manila, las islas Filipinas. Aunque nadie podía estar seguro si el escrito arribaría en ese lapso, porque además de los problemas del clima y la naturaleza, estaban los asaltos de gavillas independientes o los corsarios ingleses.¹

En la Recopilación de las leyes de Indias, ordenanza de 7 de mayo de 1574, se disponía para activar los trámites que:

... Para los interesados en las flotas, que de la Nueva España vienen a estos reynos y en las que ellos van a ella, tengan auisso de su llegada con la brevedad que dessean y otras consideraciones, mandamos a nuestros presidentes y jueces oficiales de la Casa de Sevilla, que dentro de un mes de cómo llegaren a España las dichas flotas, despachen los primeros nauios de auiso, sin esperar ninguna orden nuestra, ni de nuestro Consejo de Indias [sic].²

No obstante lo complejo del problema, paulatinamente se fueron conformando los niveles burocráticos para lograr una administración más eficaz. No se trataba de una administración simple, ya que las diferentes zonas habitadas que fueron dominando los españoles habían tenido disímiles formas de organización.

Es por ello que fue complicado el aplicar las normas del Derecho castellano en las Indias, por lo que los pensadores que conocieron a los indígenas pedían leyes sencillas que pudiesen ser de fácil comprensión. Las Casas, “señalaba que los reyes de Castilla estaban obligados por Derecho divino a conservar las buenas costumbres y leyes justas de los naturales de las Indias, al tiempo de quitar las malas”.³

La corona española determinó en Real cédula de 6 de agosto de 1555,

... que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten.⁴

Sin embargo, la deshonestidad, los procedimientos tortuosos, la actitud intolerante y el despótico comportamiento de los funcionarios tuvieron que ser vigilados y sancionados por las leyes y los controles administrativos que paulatinamente se introdujeron en los territorios coloniales.

Gracias al control centralizado del poder, con la prerrogativa de la administración de los dineros producto de los recursos de las colonias, pudieron vigilar, inspeccionar y controlar el ejercicio del poder de la

¹ *Recopilación de las leyes de indias* de Antonio León Pinelo. Como ejemplo de los problemas que el correo presentaba en esa época presentamos una orden de Felipe IV en 1615: “Porque los pliegos nuestros que ban para la Real Audiencia de Guatimala en los nauios de auiso de la Nueva España llegan muy tarde yendo por via de la Veracruz y Mexico, deseando que en esto se gane tiempo que fuere posible, ordenamos a los nuestros presidente y jueces de la Casa de Contratación de Sevilla que den instrucción a los que llevaren dichos nauios de auiso que hagan su viaje yendo por dentro de los Alacranes, y que los pliegos que llevaren para Guatemala los dejen en Rio de Lagartos, que es en las costas de Yucatán, donde pues aya allí guarda se podrán llevar a la Villa de Valladolid, para que desde ella se lleven al puerto de Bacalar, y de allí en canoas al golfo Dulce, y después por tierra a Guatemala... [sic]” t. II, p. 1272.

² *Recopilación de las leyes de indias*. Ley 19, título 19, libro 3. p. 898.

³ Sánchez-Arcilla, Bernal José, *Instituciones políticas-administrativas de la América hispánica 1492-1810*, Madrid, Editado Universidad Complutense Facultad de Derecho, 2000, p. 161.

⁴ *Recopilación de las leyes de Indias* I. 2, I. 4. Citado por José Sánchez Arcilla Bernal, *op. cit.* p. 162. Como primer antecedente de esta cédula, es importante destacar que en el *Breviario* del rey visigodo Alarico II (484-507), que fue promulgado en favor de los romanos provinciales para otorgarles una legislación particular ajustada a sus usos y costumbres. Vid discurso sobre la legislación de los visigodos y formación del Libro o Fuero de los jueces, en *Fuero Juzgo, o Liber iudicorum*. Madrid, Ibarra impresor de Cámara de S. M. 1815. p. I.

burocracia en las colonias americanas. Desde 1521, el emperador Carlos I y Doña Juana dispusieron que:

... no se ynvida el escribir de las Indias al rey o venirle a ynformar [sic].

quando nuestros oficiales y todas las otras personas, vezinos y moradores y habitantes en las nuestras Indias, yslands y tierra firme del Mar océano quisieren escribir y hacer relacion de todo lo que les pareciere que conbiene a nuestro servicio, o benir o enviar mensajeros, lo puedan hacer sin que en ello les sea puesto embargo ni estorbo ni impedimento alguno, directa o indirectamente [sic].⁵

A la muerte de Carlos II de Habsburgo, en 1700, y con la llegada de Felipe V de la casa de Borbón, a la Corona de España, se dio el régimen del “despotismo ilustrado” que tenía el pensamiento europeo moderno de la crítica racionalista con el gobierno autoritario. Sin embargo, el sistema colonial aparte de sufrir algunos cambios en la administración, sustancialmente se mantuvo con las obligaciones del rey ante sus súbditos. El rey era la cabeza del Estado y la monarquía borbónica instauró una forma de absolutismo.

2. La ley controla al rey

Al inicio de la época colonial, la estructura de gobierno en la Nueva España dependía directamente de las autoridades castellanas.

En principio, los Reyes Católicos hicieron de los reinos de Castilla y Aragón una unión personal. Esta unión se trastornó al morir la reina Isabel porque entraron a reinar en Castilla la Reina Juana “La Loca” y Felipe “El Hermoso”, mientras que Fernando se retiró a sus dominios en Aragón. Muerto Don Fernando y Felipe “El Hermoso” y ante la incapacidad de Juana, los reinos peninsulares y coloniales pasaron al hijo de

ambos, Carlos de Gante (Carlos V), quien deviene en el primer monarca absoluto de España.

Aunque una condición previa para el absolutismo consistía en poner fin al feudalismo nobiliario, era el rompimiento con las leyes y costumbres que les dieron los derechos que los privilegiaban en la Edad Media.

Sin embargo, podemos considerar que el absolutismo quedó asentado con Carlos V y afirmado con Felipe II. Empero, este poder “absoluto” nunca lo fue de manera total, ya que los monarcas estaban sujetos al cumplimiento de los fines del Estado con el deber de ejercer el poder por el bien común.

El rey debía cumplir el compromiso ineludible de respetar los acuerdos que la ley había otorgado a las comunidades españolas con los fueros, usos y costumbres, privilegios y franquezas. Así pues, la ley limitaba al rey. Castilla y Aragón, “tanto monta y monta tanto”, habían sido independientes en la época de los Reyes Católicos y lo siguieron siendo durante los Habsburgo. Las provincias vascas se mantenían regidas por sus fueros. Navarra era un reino con instituciones propias. Cataluña gozaba de mucha autonomía y Portugal de la independencia.

Legítimamente, las leyes que obligaban al rey eran varias: los fueros municipales que se proveyeron desde el siglo IX y que correspondían a un derecho pactado entre el rey y los vecinos del lugar, que fueron complicándose en mayor número de preceptos para limitar el creciente poder de la realeza.⁶ Quedaban confirmados en el juramento que prestaba el rey al acceder al trono. El juramento era el compromiso explícito de respeto a la tradición. Aunado a lo anterior, estaban las leyes que paulatinamente se fueron otorgando y que también obligaban al monarca: El código de las Siete Partidas de Alfonso X, El Sabio (segunda mitad del siglo XIII), los concilios nacionales hispanos que se celebraron en Toledo donde el pueblo daba su consentimiento a la formación de las leyes.⁷ Las decretales de los papas, que fueron disposiciones de orden religioso y que normaron

⁵ *Recopilación de las leyes de Indias* de Antonio León Pinelo, t. II, p. 1267.

⁶ Destacan los fueros: el fuero de León en 1020, el de Jaca de 1064, el fuero de Cuenca de fines del siglo XII, el fuero de Navarra, 1330, etcétera.

⁷ Con carácter de universales fueron el III, año 589; IV, año 633; VI, año 638; VII, año 646; VIII, 653; XII, año 681; XIII, año 683; XV, año 688; XVI, año 693 y XVII, año 694. En el concilio IV se dice: “Por todo el clero y el pueblo se dixo: El que contraviniere á esta definición sea anatematizado”. Y en el concilio XVI: “Por todos los sacerdotes de Dios, señores del palacio y todo el pueblo se dixo”. Así que el pueblo, la nobleza y el clero determinaban la formación de la ley. Vid, *Fuero Juzgo, o Liber iudicorum*, Madrid, Ibarra impresor de Cámara de S. M., 1815, p. IV.

El primer sistema de anticorrupción en México

a los monarcas. En Alcalá de Henares (1348), se crea el Ordenamiento de Alcalá y da fuerza de ley a las Siete Partidas. En las Cortes de Briviesca (1377) es donde se manifiesta la superioridad del derecho común sobre el derecho del rey.⁸ En las leyes de Toro (1505), donde se confirma el testamento de Isabel la Católica, que ratifica los fueros, usos y costumbres de cada reino y las Recopilaciones de leyes de Castilla y de España.

Aunque el rey era la más alta dignidad del Estado y en su persona residía la soberanía total durante la época colonial, y conforme con “derecho divino”, en el que determinaba que el monarca solo debía sumisión a Dios, a quien le rendía cuentas, lo cual era algo fundamental y de carácter íntimo. Precisamente, fue por ello que el rey asumía las limitaciones de las normas morales que le imponía su propia religión.

Si lo anterior limitaba al rey, asimismo tenía la facultad de otorgar nombramientos para designar virreyes, gobernadores, capitanes generales, oidores, regentes, oficiales de la Real Hacienda, corregidores, alcaldes mayores y toda la amplia gama de funcionarios públicos necesarios para el logro de una administración eficiente.

Además, para facilitar ese control de la administración en un vasto territorio, el rey creó el Consejo de Indias que asumía la “jurisdicción suprema” de todas las Indias, lo que fue concedido por Felipe II en las ordenanzas de 24 de septiembre de 1571. El Consejo de Indias tenía una gran influencia para sugerir al rey el nombramiento de los altos cargos en las colonias. Supervisaba la administración y era la más alta instancia para las apelaciones de los procesos civiles y penales. Gracias al vicariato el Consejo tuvo injerencia en asuntos de la Iglesia, aunque el Consejo estaba integrado en el siglo XVI por eclesiásticos letrados no intervenía en asuntos propiamente espirituales.

En tanto que la administración de territorios particulares le fue encargada a un virrey, quien junto con la Audiencia formó la más alta dignidad y la suprema autoridad política en el virreinato. Ambos eran el centro rector del poder en la administración de la colonia

que se basaba en el equilibrio de poderes entre esos dos elementos.

La Audiencia poseía funciones de tribunal de apelaciones y era autoridad administrativa.⁹ Cuando se nombra al primer virrey, Antonio de Mendoza, se señala a la Real Audiencia y Chancillería de Nueva España que el virrey que:

... por no ser letrado no ha de tener voto en las cosas de justicia, vosotros tenéis mucho cuidado de administrar justicia, con toda rectitud y diligencia, como sois obligados y de vosotros se confía y en las cosas de gobernación que él quisiere comunicar con vosotros, siempre le aconsejareis y avisaréis, como personas que tienen experiencia en las cosas de esa tierra, lo que viédes que más conenga al servicio de Dios Nuestro Señor y nuestro bien y población de ella, para que pueda mejor actuar [sic].¹⁰

Así pues, el monarca tuvo que delegar su poder y autoridad para que el gobierno particular de los alejados territorios se facilitara.

Es por ello que el virrey tenía la categoría de representante personal del rey, era el “alter ego” del monarca, lo que significaba la más alta autoridad del virreinato; era asimismo, gobernador, capitán general, presidente de la Real Audiencia, superintendente de la Real Hacienda y vice patrono de la Iglesia. Lograba designar alcaldes mayores y corregidores siempre que no hubieran sido nombrados por el rey.

El virrey también podía expresar sus opiniones al monarca y, en ocasiones, contradiciendo las disposiciones del rey cuando las condiciones así lo requerían, de acuerdo con lo establecido en 1387, en las Cortes de Briviesca:

... Si en nuestras Cartas mandaremos alguna cosa que sea contraria a la ley, fuero o derecho, quela tal carta sea obedecida e non cumplida, nos embargante que en la dicha Carta haga mención especial desta ley nuestra nin de las cláusulas derogatorias en ellas contenidas, ca nuestra voluntad es que las tales Cartas non hayan efecto.¹¹

⁸ Martínez Martínez, Faustino, El *ius commune* en el derecho de Indias. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 476.

⁹ La Audiencia era un organismo similar a las Reales Audiencias y a la Chancillería de España para la administración de justicia.

¹⁰ De la Torre Villar, Ernesto, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Editorial Porrúa, 1991. t.I. p. XXXI.

¹¹ Vid. Coronas González, Santos M., *Estudios de historia del derecho Público*, Valencia, Tirant Blanch, 1998, p. 200. También en las Cortes de Palencia de 1431, se dispuso que: Las leyes que dicen las Cartas dadas contra ley o fuero o derecho deben ser obedecidas e non cumplidas aunque contengan cualesquier cláusula derogatoria, *op. cit.*, supra, p. 201.

Con la conocida frase “Obedézcase pero no se cumpla”, sin embargo, los virreyes tenían el cuidado de presentar ante el rey las objeciones y observaciones del virrey. No obstante, si se consideraba necesario su cumplimiento, se acataba la decisión real.

El primer virrey de la Nueva España fue nombrado en Barcelona, el 17 de abril de 1535.¹²

En disposición de 1555, contenida en la *Recopilación de las leyes de los Reinos de las Indias de 1680*, señalaba que el ejercicio del cargo de virrey era de tres años en Europa y lo mismo se dispuso para América, aunque el rey, en muchos casos, modificó el plazo.

Por ejemplo: Don Antonio de Mendoza gobernó 15 años; Luis de Velasco I, 13 años; Gastón Peralta dos años, ya que fue destituido. Asimismo, se mantuvo en el cargo hasta 11 años el cuarto virrey Martín Enríquez de Almanza, 1568-1580; Manrique de Zúñiga, duró cinco años; Luis de Velasco II, en dos periodos permaneció casi 10 años; el Conde de Monterrey, lo fue por siete años.

Aunque el virreinato en América se constituyó en 1535 como ya mencionamos, existen antecedentes de esta figura en Sicilia, Cerdeña y Nápoles, que eran dependientes de la Corona de Aragón, donde hubo virreyes desde 1477.

También fueron nombrados virreyes en el continente europeo, allí donde hubo territorios conflictivos, como en Navarra en 1512, donde la revolución de comuneros llevó al Rey Carlos I a nombrar al Conde de Miranda como Virrey de Navarra en 1523. Además, allí gobernó Luis de Velasco como Virrey, de 1547 a 1548, antes de pasar a la Nueva España. Durante la guerra de Cataluña, en 1641, igualmente se nombró a Federico Colona, Virrey de Valencia.

3. Vigilar, inspeccionar y comprobar el ejercicio del poder

La primera ley que instaura el virreinato fue dada en Barcelona el 20 de noviembre de 1542, donde se declara

... que los reinos del Perú y Nueva España sean regidos por virreyes, que representen nuestra Real persona, y tengan el gobierno superior, hagan y administren justicia, y entiendan en todo lo que conviene al sosiego, quietud, ennoblecimiento y pacificación de aquellas provincias.¹³

En el ordenamiento de Bruselas del 15 de diciembre de 1588 de Felipe II y confirmado por Felipe III, en el Escorial, el 19 de julio de 1614, quedó asentado que las Audiencias de Lima y México, así como otras

... sujetas y subordinadas al gobierno y jurisdicción de los virreyes; y a todos los gobernadores, justicias, súbditos y vasallos nuestros, eclesiásticos y seculares, de cualquier estado, condición, preeminencia o dignidad, que los obedezcan y respeten como a personas que representan la nuestra; guarden cumplan y ejecuten sus ordenes y mandatos no pongan excusa, ni dilación alguna, ni les den otro sentido, interpretación, ni declaración; ni guarden de ser más requeridos. Ni los consulten a ello, ni esperen otro mandamiento, como si por nuestra persona o cartas firmadas de nuestra Real mano lo mandásemos.¹⁴

Pero los virreyes asumían, además, las obligaciones de “cuidar que Dios Nuestro Señor sea servido y su Santa Ley predicada”, para que “gobiernen en toda paz” y que “provean todas las cosas que convinieren a la administración y ejecución de Justicia, conforme a las facultades que les conceden las leyes”.

Desde 1387, en las Cortes de Briviesca con Pedro I, decretan las Cortes el ordenamiento que trata de los cumplimientos religiosos, los deberes del pueblo con el rey y los derechos y bienestar del pueblo. Se estableció que cuando el rey o sus oficiales dictaban una orden que pudiera ser lesiva a los individuos o al reino, se dejaba en suspensión hasta que no fuese revisada por las autoridades su posible aplicación negativa. *Diccionario de Historia de España*. Madrid, Revista de Occidente, 1969. *Vid.* Regina María Pérez marcos, *Los derechos humanos hasta la edad Moderna*, en *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*. México, CNDH y Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004. p. 40. *Vid.*, en Ignacio Rubio Mañé, *Introducción al estudio de los virreyes de la Nueva España*, México, Ediciones Selectas, 1955, p. 82.

¹² Rubio Mañé, *Introducción al estudio de los virreyes de Nueva España 1535-1746*, México, Ediciones selectas, 1955. p. 21.

¹³ *Recopilación de las leyes de Indias* de 1680.

¹⁴ *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Libro III, Título III, Ley 2, p. 543.

El primer sistema de anticorrupción en México

Además, se ordenaba que “tengan la gobernación y defensa de sus distritos”. Asimismo, se les encargaba para que “premién y glorifiquen a los descendientes y sucesores en los servicios hechos en el descubrimiento, pacificación y población de Indias” y que “tengan muy especial cuidado del buen tratamiento, conservación y aumento de indios” y que obtengan “buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de nuestra Real Hacienda”.

Además, debían dar cuenta del estado particular y general de sus gobiernos, por lo que se determinó que

... avisen continuamente en primer lugar de todo lo que tocara a religión, culto divino y piedad; y en segundo de lo tocante a gobierno militar, político y de hacienda [...] [Que] no escriban generalidades, [y que] remitan las informaciones necesarias.¹⁵

En el siglo XVIII, se le exigió que informase de todo lo que hiciese por lo que constan infinidad de documentos donde se hace referencia a pormenores sin importancia para el gobierno de la colonia.

También el virrey debía entregar a su sucesor todos los despachos, órdenes, cartas y cédulas que hubiera recibido durante su administración. Desde el virreinato de Antonio de Mendoza, se buscó que el sucesor se encontrara con él. Sin embargo, no siempre fue posible y el virrey dejaba un paquete sellado junto con el bastón de mando para ser entregado al sucesor. Una copia era enviada al rey.

Esta disposición de Felipe IV, en el decreto del 30 de septiembre de 1628 decía lo siguiente:

... siendo tan conveniente a nuestro servicio saber el estado en que dejan los Virreyes, cuando acaban sus gobiernos, los reinos donde lo han sido, para que según la noticia que dieren se pueda ayudar a la conservación de lo que la buena disposición de las cosas pidiere, o prevenir con particularidad lo que pasa en todas partes para que se consiga el fruto que esperamos de noticia tan universal e importante, ordenamos que de aquí adelante por fin de la instrucción se ordene a todos los Virreyes en las que se les dan, que envíen a nuestras propias manos cuando muden de puesto o acaben el tiempo por que

estuvieren nombrados, relaciones distintas por diarios del estado en que queda el reino donde hubieren gobernado, los negocios graves que hubieren sucedido en el discurso de su tiempo, si quedan acabados, la salida que tuvieron y lo que falta para concluirlos, con todo lo concerniente a ello. Y para que los que están sirviendo ahora en estos puestos ejecuten esta orden, se avisará por cartas a los Virreyes que se gobiernan por nuestro Consejo de Indias, encargándoles la cumplan puntualmente y que cuando no lo puedan hacer por diarios, sea con la mayor distinción que fuere posible, por lo que conviene tener esta mayor distinción que fuere posible, por lo que conviene tener esta noticia y el servicio que nos harán en ello. Y ordenamos a los ministros a quien tocara que a los dichos Virreyes no se les pague el salario del último año si no les constare que han enviado las dichas relaciones.¹⁶

El cumplimiento de estas disposiciones estaba controlado por la última instrucción de no pagar el salario del virrey, si no cumplía y acataba la ordenanza.

Estas instrucciones aparecen con el título de Instrucciones que los Virreyes de la Nueva España dejaron a sus sucesores y que fueron publicadas en los tomos XIII y XIV en México en 1873 y en la serie Biblioteca Histórica de la Iberia.

Pero el rey de España deseaba controlar todo lo que la autoridad delegada hiciera en sus territorios, así que había un impedimento más para las autoridades de la colonia que coadyuvaba al control del poder y para evitar que los lazos familiares facilitaran el contubernio de las autoridades y el capital, por lo que: No podían casar a sus hijos sin autorización real los virreyes,

... los presidentes y oidores, alcaldes del crimen y fiscales de las Audiencias Reales de las Indias y sus hijos e hijas se casen en el distrito de sus Audiencias, esta horrendo que ninguno de los susodichos se pueda casar so pena de priuacion dellos [sic].¹⁷

De acuerdo con Fray Antonio Tello, quien nos habla de un caso similar y dice:

¹⁵ *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Libro III, Título III, Ley 1, p. 620. Felipe III en San Lorenzo a 24 de abril de 1618.

¹⁶ *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Libro II, Título VI, Ley 27, pp. 283 y ss.

¹⁷ Felipe III, en San Lorenzo, a 11 de junio de 1612, *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Ley 45, título 2, Libro 4.

... En ese año (1589) sucedió la guerrilla de Guadalajara, ocasionada del casamiento que hizo Don Juan Núñez de Villavicencio, Oidor de aquella Audiencia, con hija de Don Juan de Lomas, vecino de aquel reino, de donde son sin licencia suya; y habiéndose casado el dicho Don Juan Núñez [...], llegó noticia de Don Álvaro Manrique de Zúñiga, virrey de la Nueva España, Marqués de Villa Manrique, el cual quiso ejecutar la cédula de su Majestad en que prohíbe semejantes casamientos y pone por pena a los dichos Oidores, privación de sus oficios.¹⁸

Muchos casos se presentaron en las condiciones antes dichas por lo que fueron referidos a la corona.

Sin duda, otro mecanismo de control del poder fue el que estableció la obligación de que los funcionarios presentaran el inventario de sus bienes antes de acceder a su función:

... Por cuanto está dispuesto, que todos los Ministros, que Nos proveyéremos, antes de que se les entreguen los títulos de sus oficios, presenten en los Consejos donde despacharen, descripción e inventario auténtico y jurado. Hecho ante las justicias, de todos los bienes y haciendas que tuvieren al tiempo de entrar a servir.¹⁹

4. Atención y observación del ejercicio del poder

Dada la organización política centralizadora de los monarcas castellanos, durante la baja Edad Media, se establecieron los jueces inspectores para que recorriesen las provincias informando del estado de la administración de justicia en los pueblos. Estos jueces visitadores impuestos desde Enrique II y Juan I, a petición de las Cortes, ordenaron el nombramiento de “hombres buenos de las nuestras ciudades y villas” para inspeccionar la conducta de los adelantados, alcaldes y justicias, así como el estado de los caminos en orden a robos u otros males con facultad de sancionar a aquellos oficiales y hacer justicia a las partes cuando fuera necesario, debiendo dar cuenta anualmente al rey de la labor realizada.

Los Reyes Católicos ampliaron estas funciones para que dieran cuenta de la administración de justicia, de las cuentas de propios de los Concejos (ayuntamiento o corporación municipal), de la reparación de puentes y calzadas, del estado de las fortalezas, de las derramas hechas por los oficiales sobre los pueblos y su percepción, portazgos (derechos que se pagan por pasar por un determinado camino) y montazgos (tributo pagado por el tránsito de ganado por un monte).

Los visitadores en Indias fueron jueces pesquisidores comisionados para revisar la actuación de los funcionarios. Sus visitas podían tener carácter ordinario o extraordinario, y junto con los juicios de residencia, eran el instrumento del control del ejercicio del poder.²⁰ De acuerdo con sus atribuciones, eran visitadores generales los que tenían a su cargo la vigilancia de todo el virreinato, y los visitadores particulares, cuando revisaban la actuación de un funcionario.

Había visitadores religiosos, encargados de conventos y misiones de las diferentes órdenes; visitadores de armadas y fortalezas, que hacían el inventario de las fortificaciones, la pólvora y pertrechos; visitadores de órdenes militares y visitadores de navíos.

La visita general era consultada con el monarca y el Consejo de Indias era el encargado de conceder el permiso de embarque del visitador.

Los visitadores tenían autoridad y los virreyes estuvieron sometidos al régimen de visitas cuando el Consejo de Indias de modo ordinario o extraordinario las ordenaba realizar.

El juez visitador asumía todas las funciones virreinales menos la personal e intransferible de “alter ego” del monarca. Aunque no podía entrometerse en las causas de la visita si en ella no se cometían excesos graves, tampoco conocerlas por apelación, ni reclamar contra resoluciones.

El procedimiento seguido en la visita se iniciaba con la publicación de la misma, se recibían todas las demandas públicas cuyos cargos eran remitidos a los inculcados. La rapidez del proceso, para no incrementar las costas, se proveía con la reunión de los informes y memoriales, se daba cuenta al Consejo de Indias y se dictaba sentencia.

¹⁸ Ortiz Treviño, Rigoberto G., *Nueva Galicia y Quito la insubordinación de dos audiencias (1548-1680)*, Manuscrito.

¹⁹ *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, Ley LXVIII, Título II, Libro 3º.

²⁰ Las visitas se diferenciaban fundamentalmente de las residencias en que las primeras eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o denuncia surgieran, mientras que las residencias solo se exigían al terminar su mandato la autoridad o funcionario.

El primer sistema de anticorrupción en México

El poder del visitador era grande pero estaba impedido de ver las cartas que los oidores remitían al rey informando del visitador. Pero podía deponer y desterrar a España a los visitados menos al virrey, e imponer penas en los bienes y haciendas de los reos (aunque la cobranza de las sanciones no le estaba encomendada, ya que era privativa de los Tribunales de Cuentas).

5. La institución del juicio de residencia

Se inició el juicio de residencia en la baja Edad Media, con la tendencia centralista del derecho divino del monarca y fue conocido como “*purgar taula*”.²¹ *La purga de taula* fue un procedimiento medieval ordinario, que se practicó en Aragón en el siglo XIII.

También, desde 1283, en Cataluña existía esa disposición para los oficiales reales y en Barcelona se instituyó en 1299, por lo que se determinaba a “*tenir taula per trenta dies*”. Esto significaba:

... que todo oficial que use jurisdicción y sus lugartenientes aseguren convenientemente y con buenas fianzas responder su gestión durante treinta días, el día primero de enero de cada año.

Este arraigo residencial es el que habría de dar nombre al juicio. En el derecho castellano quedó regulado en las *Siete Partidas*²² y fue el mecanismo de control del poder más importante durante la época colonial. En la Partida Tercera, Título IV, Ley VI, es donde se establece que los jueces debían dar fiadores, comprometiéndose a que al fin de su misión permanecían 50 días arraigo en el lugar para “hacer derecho a todos aquellos que ellos habían recibido tuerto” (agravio, sinrazón o injuria que se hace a uno).²³

Así pues, el juicio de residencia era para “desfacer entuertos”, en el caso que los funcionarios públicos

fuesen corruptos o hubieran cometido agravios sobre los gobernados.

El juicio de residencia tuvo como objetivo primordial evitar la corrupción porque lo perseguido con mayor rigor fueron las infracciones en perjuicio de la Real Hacienda. Sin embargo, también lo fue para proteger a los particulares de los abusos de los funcionarios.

Este juicio correspondía a la revisión a que se sometía la actuación de cualquier oficial de la Corona, bien fuera al finalizar su cargo o en cualquier momento del mismo, si se aducían causas graves en su actitud y desempeño.

Preocupaba a la Corona que los jueces obrasen sin cohecho, por lo que el Rey Fernando dispuso que “ninguno del Consejo, ni los contadores, ni los alcaldes de la Corte, ni otro juez ni comisario no llevasen don ni presente ni precio alguno de dinero, ni otra cosa de las personas que ante ellos tratasen pleitos...”.

En la Ley de Partida III, Título IV, Ley VI se dicta que: “cuando hubieren [los jueces] los oficios, que ellos ni otros por ellos reciban don ni promisión de hombre ninguno que haya promovido pleito ante ellos o que sepan que lo van a mover”.²⁴ De ahí que este tema fuera objeto de los juicios de residencia.

Fueron los Reyes Católicos quienes reglamentarían el juicio de residencia, en Sevilla, el 9 de junio de 1500. Con el nombramiento de Nicolás de Ovando, este recibió instrucciones especiales, el 16 de septiembre de 1501, cuando fue a gobernar la isla La Española para efectuar residencia a su antecesor, Francisco Bobadilla, quien había sustituido a Cristóbal Colón y lo había encarcelado.²⁵

Así pues, a someterse a este juicio quedaron obligados los funcionarios de Indias al término de su desempeño. Sin embargo, estos juicios fueron promovidos en cualquier momento del ejercicio del funcionario y cuando el cargo era permanente se estableció el juicio periódicamente. Se obligaban a él todos los funcionarios incluyendo a los alcaldes, regidores,

²¹ Este procedimiento siguió practicándose allí en Aragón, hasta el siglo XVIII, en que fue sustituido por el juicio de residencia.

²² Hasta los principios del siglo XIII, las ciudades y tierras de Castilla se regían por distintos tipos de fueros, leyes consuetudinarias y derechos señoriales. Alfonso X ordenó la redacción de tres compilaciones jurídicas: el Fuero Real, el Espéculo y el Libro de las Leyes, conocido como las Siete Partidas por estar dividido en siete capítulos.

²³ Alfonso X, *Las siete partidas*, Introducción y notas de José Sánchez Arcilla Bernal, Madrid 2004. Tercera Partida, Título V, Ley XII. La Tercera Partida contiene el Derecho Procesal, la organización de los tribunales y el procedimiento.

²⁴ Alfonso X, *Las siete partidas*, Introducción y notas de José Sánchez Arcilla Bernal, Madrid, 2004.

²⁵ Majo Framis, Ricardo, *Colonizadores españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII*, p. 175.

gobernadores, intendentes y virreyes.²⁶ Pero todos los funcionarios tenían que ser residenciados.

Una instrucción clara decía: “que los oidores promouidos se tome residencia antes que salgan de la plaza que dexaren [sic]”.²⁷ Y otra disponía ²⁸ “que a los gouernadores perpetuos se tome residencia cada cinco años [sic]”. Y en particular se determinaba “Que el que fuere a gouernar las islas Filipinas tome residencia al antecesor [sic]”.²⁹ Asimismo, los alcaldes ordinarios, regidores y escribanos, los correos mayores, los alcaldes y oficiales de la casa de moneda, a los tasadores de indios, ensayadores, mercaderes, oficiales de hacienda y justicia, y demás funcionarios del rey.

Es indudable que los juicios de residencia se hicieron a la mayoría de los funcionarios, incluso los que murieron en el cargo fueron residenciados y el castigo lo pagaban sus bienes o sus herederos.

A casi todos los virreyes residenciados se les absolvió y felicitó. Sin embargo, hubo algunos virreyes que eran mal vistos por los jueces y algunos jueces de residencia que, queriendo demostrar un celo exagerado de su misión, llevaron sus juicios a desproporciones y abusos.

Sin embargo, de acuerdo con José María Mariluz, en los nutridos legajos de escribanía de Cámara, “... donde se conservan las sentencias, son numerosas los casos de funcionarios condenados a crecidas penas pecuniarias o a la privación de oficio, que demuestran que las residencias fueron un positivo recurso para sanear la burocracia indiana”.³⁰

Así fueron residenciados, el Marqués de Cruillas, por José de Areche, quien había juzgado a Tupac Amaru. También el Segundo Conde de Revilla Gigedo, quien fue acusado por el Ayuntamiento de México, pero fue totalmente absuelto y el Ayuntamiento fue obligado a pagar las costas. También el Virrey José de Iturrigaray, quien procesado por infidencia. Sin embargo, fue sobreseído el proceso por el decreto de “olvido” de 1810, no obstante que fue residenciado y

acusado de peculado, se le condenó a pagar 435,413 pesos, después de muerte. Su caso fue sobreseído.

En las Ordenanzas de 1571, obra de Juan de Ovando, hablaba de las atribuciones del Consejo de Indias:

... por lo qual mandamos que solamente conozca el dicho Consejo de las visitas que se toman a los virreyes, presidentes, oidores y oficiales de nuestras audiencias e hacienda, e a los gouernadores proueydos con titulos nuestros [sic].³¹

El juez de residencia era nombrado por el Consejo de Indias o por la Audiencia,³² que tenía por objeto averiguar cuál ha sido la conducta de la autoridad durante el tiempo que ha desempeñado su cargo. El juez formulaba el cuestionario a vista de las instrucciones que se habían dado al virrey cuando fue nombrado.

La misión del juez se limita a anunciar públicamente por edictos la celebración del juicio, a recibir las denuncias y reducirlas a cargos concretos y probados, a recibir la defensa del interesado y a preparar un memorial que remite al Consejo de Indias, si el funcionario recibió su nombramiento del rey, o a la Audiencia, si lo recibió del virrey o de dicho organismo judicial.

El 3 de septiembre de 1565 se dictó Real Cédula que había de constituir la regla general del sistema de nombramiento de jueces de residencia. Por ella se disponía que las residencias de oficio provisto por consulta del Consejo de Indias, las tomasen jueces designados por el presidente del Consejo y las de oficio provistas por virreyes, presidentes y gobernadores, fuesen tomadas por jueces comisionados por quien los proveyese.

A pesar de esta cedula, se siguió debatiendo por mucho tiempo la cuestión de saber a qué organismo correspondía nombrar los jueces para los oficios provistos en las Indias. En la Nueva España, la Audiencia

²⁶ También llamado “talón de Aquiles”, según el maestro Muro Orejón, en su libro *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, p. 179.

²⁷ *Recopilación de las leyes de Indias*, Ley 1, Título 16, libro 6. (Felipe III en el Pardo a 16 de octubre de 1575).

²⁸ *Recopilación de las leyes de Indias*. Ley 3, Título 16, libro 6. (Felipe II en Madrid a 21 de enero de 1594).

²⁹ *Recopilación de las leyes de Indias*. Oficio 622, folio 169. (Felipe IV, Madrid, 4 de diciembre de 1630).

³⁰ Mariluz Urquijo José María, *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla, Edición Escuela de estudios hispano-americanos, 1952. p. 292.

³¹ Sánchez Arcilla-Bernal, José, *Instituciones políticas-administrativas de la América hispánica (1492-1810)*. p. 207.

³² Mariluz Urquijo, José María, *op. cit.*, p. 19.

El primer sistema de anticorrupción en México

elegía los jueces de residencia de corregidores y alcaldes mayores hasta 1585.³³

El virrey tenía la responsabilidad de tomar el juicio de residencia a los gobernadores de su jurisdicción cada cinco años, previa consulta con el Real Acuerdo. También debía proveer al juicio de residencia los corregidores (estos solían ser residenciados por sus sucesores en el cargo), alcaldes mayores y oficiales de la Real Hacienda.³⁴

6. El procedimiento jurídico que confrontaba el ejercicio del poder: el proceso en el juicio de residencia

El juicio en particular comenzaba con el pregón a través de edictos en todo el territorio sometido a la jurisdicción del residenciado, donde se invitaba a todos a presentar demandas contra el enjuiciado.

El desarrollo del juicio de residencia implicaba dos procedimientos: uno secreto, en la que el juez analizaba el desempeño del enjuiciado de acuerdo con lo actuado en su función pública, su moral y vida privada; y otro público, donde cualquier particular que se considerase agraviado podía promover querrela.³⁵ Es importante destacar que el querellante debía prestar fianza que perdían en el caso de no probar sus dichos, con lo que se evitaba las falsas acusaciones, venganzas personales o envidias.

El fallo de estos juicios de residencia lo hacía el Consejo de Indias.³⁶ Este juicio de residencia iniciaba con las diligencias judiciales, con cinco autos dictados por el juez de la Residencia sobre los puntos siguientes:

- a) Auto para que se requiera al virrey los títulos de sus empleos, las órdenes e instrucciones de su mandato, la lista de sus secretarios, criados y allegados, y el testimonio de las finanzas que hubiera prestado.

- b) Auto para que los oficiales reales certificasen el cumplimiento de lo dispuesto en la ley que obligaba a entregar el duplicado del informe que se manda a hacer en orden al estado de los graves negocios de su gobierno, si le habían pagado el salario del último año; relación de lo librado por el ex virrey en todos los ramos de la Real Hacienda; si en los oficios que proveyó señaló a los designados más de la mitad del salario; si relevó a alguno del pago de la media anata; si hizo remitir los situados a las plazas y presidios.
- c) Auto para que el teniente escribano de gobierno relacionase las causas que el residenciado había remitido a la Real Audiencia por voto consultivo; y lo mismo las de Real Hacienda.
- d) Auto para que el escribano de bienes de difuntos certificase sobre si el residenciado se había cuidado de nombrar cada dos años un Ministro de la Real Audiencia para que actuase como juez general de dicho juzgado; y qué cantidades de dichos bienes se habían remitido a España en galeones o navíos de bandera; y si había librado sobre esos caudales para fines particulares.
- e) Auto para que el escribano del Cabildo certificase sobre si en cumplimiento de la ley se había nombrado cada año un ministro para que tomase residencia a los regidores fieles ejecutores.³⁷

Todo esto se realizaba bajo un sistema de acción popular, en donde se reunían e investigaban todas las quejas concretas contra el ex funcionario, el cual, entre tanto, por regla general, no podía salir del lugar por un periodo de 50 días en donde había ejercido sus funciones.³⁸ La comunidad podía denunciar fallas, abusos y robos, así el juez designado estudiaba el caso y emitía una sentencia.

Después de recibir las pruebas y de oír al acusado, el juez de residencia dictaba sentencia condenando o absolviendo con respecto a cada acusación o cargo, y en su caso imponía penas adecuadas a la gravedad

³³ Sánchez Bella, Ismael, *La organización financiera de las indias siglo XVI*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 1990, p. 282.

³⁴ Rubio Mañé, Ignacio, *Introducción al estudio de los virreyes de Nueva España*, t. I, p. 86.

³⁵ Zorraquín Becú, Ricardo, *Historia del derecho argentino*, t. I, p. 148.

³⁶ Conviene recordar que el Consejo de Indias procuraba los nombramientos de los altos funcionarios del gobierno colonial, expedía órdenes, dictaba decretos para el buen gobierno civil y eclesiástico de las Indias; así como tenía derecho a indagar, aprobar, condenar y castigar a los funcionarios en América.

³⁷ Ots y Capdequí, José María, *Instituciones, Historia de América, Instituciones*, Barcelona, Editorial Salvat, 1959. p. 454.

³⁸ Floris Margadant, S. Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, p. 75.

de las faltas cometidas las cuales podían ser multas, indemnizaciones a los perjudicados, privación del derecho a ejercer funciones públicas, destierro de las Indias, prisión, etcétera.

De esta sentencia podía apelarse a las audiencias (si se trataba de una autoridad designada en las Indias) o al Consejo de Indias, si el residenciado provenía de España.³⁹

Las residencias de oficio de provisión real se veían en segunda instancia en el Consejo de Indias y las provistas por autoridades indianas, en la audiencia de donde fuera el caso. De hecho, también muchas residencias de corregidores y alcaldes mayores de provisión real fueron revisados en la Audiencia, práctica que quedó legalizada en 1769. El Consejo de Indias consultaba al monarca los casos de condenación de pena corporal y los de suspensión o privación de oficio.⁴⁰

En las residencias de los funcionarios, los testigos decían cosas increíbles. Tanto si eran amigos o enemigos del residenciado. Los primeros lo elogiaban totalmente por honesto, leal y valioso y, por otra parte, los segundos lo denostaban, injuriaban y afrentaban. El juez tenía que cerciorarse sobre la veracidad de los testigos. Por lo que eran repreguntados hasta encontrar la veracidad en sus dichos. Se aconsejaba que los testigos fuesen de distintas clases sociales, abogados y caballeros, así como cualquier vecino, con objeto de conocer el trato y forma con que se había conducido el residenciado. Sin embargo, en caso de duda el juez debía inclinarse a favor del residenciado.⁴¹

Las penas que se solían imponer eran la pecuniaria, la inhabilitación temporal o perpetua, y el destierro. Sin duda, la pena más ejecutada fue la de multa. Pero la residencia no solo tenía como destino el inculpar y castigar, ya que, muchas veces, al ser consignados en las conclusiones de la residencia los buenos procedimientos del residenciado, era un mérito muy valioso para aspirar a nuevos empleos.

Es por ello que el juez de residencia intervenía en la vida privada, en la actitud moral, en los pasatiempos como en las costumbres de los residenciados, si se determinaba que el residenciado no había incurrido en actos amorales o de falta de integridad, este pedía

permiso para hacer pública e imprimir la sentencia, la que ostentaba junto a sus méritos personales.

... Pronunciada la sentencia definitiva, el funcionario no podía ser molestado nuevamente. Incluso si se hubiesen encontrado o descubierto delitos o graves excesos que se ignoraban durante la residencia.⁴²

Empero, caían fuera de las atribuciones del juez las cuestiones de la Real Hacienda, que debía remitir a los correspondientes Tribunales de Cuentas y los corregidores que no acataran sus órdenes eran privados de su oficio.

Pero el control del poder del rey sobre sus representantes se extendía hasta sobre la honestidad del residenciado, para ello se había prevenido que:

... Por cuanto está dispuesto que todos los Ministros, que Nos proveyéremos, antes que se les entreguen los títulos de sus oficios, presenten en los Consejos donde despacharen, descripción e inventario autentico y jurado, hecho ante justicias, de todos los bienes y hacienda que tuvieren al tiempo que entraren a servir, y esto conviene se cumpla y ejecute.⁴³

7. Segunda instancia del juicio de residencia

De acuerdo con la legislación, en muchas formas variable a través de los siglos, la resolución definitiva del juicio de residencia se tomaba en España, en el Consejo de Indias.

Después, del Consejo de Indias se les dio esa comisión a la real Audiencia. Pero, primero, la sentencia de la residencia era enviada al Consejo, por lo que siempre fue complicado y en los primeros años lo era más, tanto por la distancia como por los problemas que presentaban muchas regiones separadas por el mar o las montañas.

Por ello es que se dispuso que las Audiencias de Indias llevaran esos casos y el Consejo de Indias vería de las residencias tomadas a los gobernadores y a los miembros de las Audiencias.

³⁹ Ricardo Zorraquín, Becú, *op. cit.*, t. I, p. 148.

⁴⁰ VV. AA., *Historia del derecho Indiano*, p. 239.

⁴¹ *Ibid.*, p. 183.

⁴² *Ibid.*, p. 232.

⁴³ *Recopilación de las Leyes de Indias*. Ley XVIII, Título II, Libro III.

El primer sistema de anticorrupción en México

Las Ordenanzas de 1563 mandaban que las apelaciones se interpusieran de las sentencias absolutorias o condenatorias de las demandas particulares:

... que se pronunciaren por los jueces de residencia de gobernadores y corregidores, fueran a las Audiencias del distrito, pero que lo que resultara de la pesquisa secreta fuera al Consejo de Indias.⁴⁴

Pero los jueces podían ejecutar sentencias que no rebasasen 20 mil maravedíes, no obstante la apelación interpuesta, cuando se tratase de cohecho, baraterías o cosas mal llevadas.⁴⁵ En Venezuela, las demandas y reclamaciones hechas al gobernador que no excediesen mil ducados, los resolvía la Audiencia de la Isla Española. En las Filipinas se resolvían asuntos hasta por mil pesos.

8. La ineludible residencia

Por otra parte, nadie escapaba del juicio de residencia. Varios virreyes y oficiales fueron residenciados después de muertos.

Catorce virreyes murieron en México: dos en el siglo XVI, Velasco padre y el Conde de la Coruña; tres en el siglo XVII, el Arzobispo Guerra, el Obispo Torres y Rueda y el Duque de Veragua; ocho en siglo XVIII, el Duque de Linares, el Marqués de Casafuerte, el Duque de la Conquista, el Marqués de Amarillas, Bucareli; los dos Gálvez (Matías y Bernardo) y el Arzobispo Núñez de Haro; y uno en el siglo XIX y después de la Independencia, Iturrigaray, como hemos mencionado y Juan de O'Donojú.⁴⁶

Y muchos otros funcionarios murieron en curso de sus encargos. Sin embargo, la residencia provocó discusiones sobre si el funcionario podía ser residenciado después de muerto. Pero a pesar de ello, fueron residenciados algunos después de muertos, aunque se alegaba que la muerte eximía de la residencia y del juicio. No obstante lo anterior, perduró la tesis de que

se podía proceder contra los jueces y ministros que muriesen después de comenzadas las residencias y, en muchos casos, que muriesen antes de comenzar. “Porque con la muerte se librarse de las penas corporales, todavía, mediante la litis contestatio se conservan y perpetúan las pecuniarias”.⁴⁷ Así que una vez pronunciada la sentencia condenatoria se procedía contra los bienes de los herederos.

Destaca la exoneración que se dio al Virrey Matías de Gálvez, quien murió en la Nueva España en 1784. Se dispuso que por saberse “la conducta, gobierno y providencias del difunto virrey”, se le dispensaba del juicio de residencia en atención a “la pureza, rectitud y prudencia bien notoria con que había gobernado”.⁴⁸

Sin embargo, las costas del proceso debido a que los gastos de las Audiencias se hallaban agotados, los jueces, iniciaron a imponer las costas a los residenciados, aunque estos fueran inocentes. Como señala Mariluz “En los juicios del siglo XVII es corriente que por el justo modo de proceder, se obligue a pagar las costas al funcionario que fue absuelto y elogiado en la sentencia”.⁴⁹

9. Comprobación y verificación del ejercicio del poder

Uno de los primeros juicios de residencia en la Nueva España fue el que se le elaboró a Hernán Cortés, en julio de 1526. Para ese tiempo, ya que habían llegado a la corte múltiples acusaciones en su contra, por lo tanto dispuso Carlos V que se le tomase residencia. Tres fueron los jueces que la efectuaron por diversos motivos. El primero de ellos fue Luis Ponce de León, que era teniente de corregidor de Toledo, quien llegó a México el 2 de julio, tomando posesión de su cargo el 4 y pocos días después murió de una calentura o afección amarilla. El segundo juez de residencia fue Marcos de Aguilar, designado por Ponce de León en sus últimas horas de vida, este tampoco pudo hacer mucho, ya que murió el 1 de marzo de 1527. Su

⁴⁴ Mariluz Urquijo, José María, *op. cit.*, pp. 224 y ss.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 230.

⁴⁶ Bravo Ugarte, José, *Historia de México*, México, Editorial Jus, 1960. t.II, p.266.

⁴⁷ Mariluz Urquijo, José María, *op. cit.*, p. 117.

⁴⁸ Rodríguez del Valle, Mariana y Ángeles Cornejo Díaz de la Cortina, Matías de Gálvez (1783-1784), *Los virreyes de la nueva España*. t., II, pp. 303-304.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 211.

sucesor fue Alonso de Estrada, quien lo único que hizo fue perseguir a Cortés, haciéndole salir de la Ciudad de México.

Empero, el juicio de residencia de Cortés fue el principal asunto de la primera Audiencia, que fue establecida por cédula de 13 de diciembre de 1527 y comenzó a funcionar en diciembre de 1528. La Audiencia no era solo un tribunal supremo, sino también un gobierno. Así, esta Audiencia fue conformada por cinco oidores: Nuño Beltrán de Guzmán, quien era el presidente de la misma; Alonso de Parada, Francisco Maldonado, Juan Ortiz de Matienzo y Diego Delgadillo. En la Instrucción a Nuño de Guzmán, le autoriza el rey a continuar con la residencia a Cortés en el que facultan para sentenciar a Hernán Cortés y a sus oficiales conforme a la justicia y leyes de los reinos, guardando el capítulo de los depósitos hasta en cantidad de 300 pesos oro.⁵⁰

Nuño Beltrán, Juan Ortiz y Diego Delgadillo cometieron de 1528 a 1530 tantos robos, crueldades y venganzas contra los partidarios de Cortés y desactos contra las autoridades eclesiásticas, lo que demostró que el proceso de Cortés no fue para hacer justicia, sino para lacerar al conquistador en bienes y honra: “en todas las demandas lo condenaban”; sin embargo, el principal cargo contra Cortés fue el de la muerte de su mujer, Catalina Suárez.⁵¹

Otro que fue residenciado en un juicio largo fue el mismo Nuño de Guzmán,⁵² quien se dedicó a la explotación y exportación de esclavos indios, lo que realizaba sobre la base de cambiar primero cien indios por un caballo y solo 15 después. Nuño de Guzmán se disculpaba de ello en 1531 diciendo que: “Si licencia he dado de sacar esclavos de la provincia de Panuco, hícelo por la pobreza y necesidad que la tierra tiene y vecinos de aquella villa, y por muchos requerimientos que me hicieron.” Por lo que Jerónimo López informó a la corona de los muchos esclavos que Nuño de Guzmán había sacado del puerto de Panuco, “vendéndolos o trocándolos por mercaderías y que había consentido que los vecinos los vendiesen

[y] de que había cargado más de veinte navíos y era público que cobraba dos pesos oro por cada cabeza de licencia”.⁵³

A Nuño de Guzmán se le acusó continuamente por el maltrato a los indios. Fue aprehendido el 20 de enero de 1537 y se le instruyó proceso. Acusado “de haber hecho esclavos en guerra y fuera de ella, mandado herrar hasta niños de pecho, y haber sacado de Panuco más de 4000 esclavos sin orden de su majestad” fue enviado a España en 1538.⁵⁴ Se le embargaron los bienes, aunque no cayó en desgracia, ya que gracias a sus amigos pudo conservar sus encomiendas, aunque se le confinó en Torrejón de Velasco, provincia de Madrid, hasta su muerte en 1550.

Igualmente, otro juicio de residencia fue el que sancionó Juan de Palafox y Mendoza, quien llegó a la Nueva España como Obispo de Puebla y en calidad de visitador general del reino en junio de 1640, ejecutaría un juicio de residencia en contra del Virrey Diego López Pacheco, Marqués de Villena y Duque de Escalona, en junio de 1642, a quien entre otros cargos le adjudicó el de traición al rey por mantener relaciones y otorgar favores a los portugueses, quien favorecía la causa de los Braganzas, cuando el reino de Portugal se rebelaba contra la monarquía española. El 9 de junio, el Obispo Palafox reunió a la Audiencia y le dio a conocer los despachos reales que había recibido. Se le autorizaba en ellos para tomar posesión del virreinato y compeler al Marqués a regresar a la Corte para responder a los cargos que se le hacían.⁵⁵

La desgracia del Virrey López Pacheco fue completa, pues no solo vio confiscados sus bienes, sino en almoneda pública sus muebles y alhajas. Ya en España fue absuelto de todos los cargos y hasta obtuvo de nuevo el virreinato, que no aceptó por evitar nuevas discordias, admitiendo en cambio el de Navarra.⁵⁶

A su vez, el Obispo Palafox fue residenciado en 1652 por polémicas con los franciscanos, dominicos y agustinos, así como con los jesuitas. Con los primeros había tenido debates sobre las doctrinas, con los segundos confrontaciones por la exención del diezmo

⁵⁰ De la Torre Villar, Ernesto, *Instrucciones y memorias de los Virreyes Novohispanos*, t. I., p. 23-25.

⁵¹ Bravo Ugarte, José, *Historia de México*, t. II, pp. 101 y 102.

⁵² Gobernador de Panuco de 1528-29, murió en 1550. Fue presidente de la primera Audiencia 1529-31.

⁵³ Zavala Silvio, *Los esclavos indios en Nueva España*. El Colegio Nacional, México, 1994.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 72.

⁵⁵ Rubio Mañé, Ignacio, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁶ José Bravo Ugarte, *Instituciones políticas de la Nueva España*, p. 22.

El primer sistema de anticorrupción en México

establecido en el Concilio de Letrán. Sin embargo, por cedula real se ordenó la dispensa del juicio por los grandes servicios otorgados por el Obispo.

Hay que destacar los juicios residenciales que se le aplicó a algunos virreyes con extrema firmeza, como el caso del Marqués de Villamanrique, Álvaro Manrique de Zúñiga, Séptimo Virrey de la Nueva España, quien fue residenciado por Diego Romano Obispo de Tlaxcala. Destaca, la dura sentencia que le aplicó el juez Cristóbal Calancha al Conde Baños, Juan de Leyva y de la Cerda, Vigésimo Tercer Virrey, la cual se calcula en más de 40 mil pesos.

Otro juicio de residencia con visos políticos y para castigar al virrey fue el de José de Iturrigaray, a quien se le imputaron cargos como: “no tuvo cuidado de evitar los pecados públicos y procurar su castigo”. Se le responsabilizó de la demolición del Hospital de San Juan Bautista en la ciudad de Veracruz. Por permitir y tolerar los juegos prohibidos. Por no cuidar del aseo de la ciudad. Porque giró órdenes de no defender el puerto de Veracruz. Por no guardar la compostura que a su investidura corresponde como representante del rey etcétera. Sin embargo, el procurador del virrey apeló ante el Tribunal Supremo de Justicia, quien asumió las facultades del Consejo de Indias, después de la Constitución de Cádiz, no obstante, el tribunal confirmó la sentencia que no fue ejecutada por fallecimiento del residenciado, por lo que fue sobreseído como ya mencionamos.

10. Puntos finales, las constituciones mexicanas y la integración de sistemas para contener el abuso de los funcionarios públicos

La responsabilidad del poder implica la obligación de actuar con honestidad y rectitud. Requiere no solamente de buena fe y confianza en que las disposiciones y mandatos se han de cumplir, sino de la certeza y comprobación eficaz de que el ejercicio y práctica del poder son cumplidos cabalmente.

El soberano es responsable de todo el Estado. En las monarquías absolutas, la responsabilidad del monarca es con su superior, en este caso Dios. La doctrina del “derecho divino” de los reyes implicaba su supremacía sobre la Iglesia. Con la Ilustración, la responsabilidad del monarca se determinaba por la razón. Pero como señalamos al principio, el rey estaba

limitado por diversos ordenamientos de índole legal y moral.

Sin embargo, todo miembro del cuerpo político administrativo era responsable de acuerdo con su función y su compromiso envuelve el recto uso del poder: el cumplimiento de la ley y la ejecución de las órdenes de su superior. En la jerarquía burocrática, la responsabilidad se determina de acuerdo con las funciones que se ejecutan.

A pesar de que el compromiso del funcionario es con su superior que es quien lo ha designado para ocupar un cargo, la responsabilidad de cumplir con su obligación es con el conjunto social. Y el no cumplimiento de su obligación lo enfrenta a una penalización legal, pero esta penalización es una sanción adecuada solo si la responsabilidad puede ser definida en términos jurídicos.

El principio de la auténtica naturaleza de la justicia debe determinarse en función del interés público, garantizado por leyes justas. Es por ello que la monarquía española procuró avenirse a cumplir con esos postulados.

Es evidente que el juicio de residencia era un control que tenían los reyes españoles para castigar aquellos funcionarios que habían actuado de forma indebida a lo largo de su responsabilidad burocrática.

El juicio de residencia logró contener el abuso de los funcionarios públicos. Lo más importante es que los funcionarios sabían claramente que, una vez terminado su servicio, perdían las prerrogativas del cargo y quedaban expuestos a las denuncias de cualquiera de sus gobernados. Lo anterior obligaba a los funcionarios a cuidar las formas en el manejo del gobierno, lo que no significó que no hubiese abuso del poder, las conclusiones de muchos juicios de residencia así lo dejan constatado.

Finalmente, cabe señalar que el juicio de residencia se mantuvo en la Constitución de Cádiz: artículo 228, que “Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretarán las Cortes que ha lugar la formación de causa”. Y toca al Supremo Tribunal, dice el artículo 261, Sexto: “Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes”.

Asimismo, en la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, quedaron establecidas las responsabilidades de los secretarios por lo que firmasen en contra de la Constitución u otras leyes (artículo

145) y el Congreso declarará si hay causa para juzgar al responsable (artículo 146), quien quedará suspendido enviando el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, el cual llevará a cabo el proceso y la sentencia (artículo 147). En el artículo 59, se dispone que los diputados son inviolables, pero "... se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca de la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y por la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

En el artículo 150, se determina que los miembros del "Gobierno se sujetarán, asimismo, al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y la infracción al artículo 166".

Artículo 166, arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

Se establece, además, en el Capítulo XVIII del Tribunal de Residencia, artículo 212, su composición por siete jueces; y artículos 213 a 223 sobre su formación. En el Capítulo XIX, De las funciones del Tribunal de Residencia. En los artículos 224 a 231, se determina la competencia del Tribunal.

Nunca más se usó en México el uso del término residencia para implicar el juicio sobre la conducta de los empleados públicos; sin embargo, en todas las constituciones posteriores se fue decantando la intención, regulada por la ley, de controlar la acción y omisión de los funcionarios.

Para la mitad del siglo XIX, en la Constitución mexicana de 1857, se estableció como causas que justificaban el enjuiciamiento del presidente de la República durante su encargo, además de la traición a la patria y los delitos graves del orden común, la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral que tiempo después fueron eliminados por el constituyente de la Constitución de 1917. Por tal motivo, el enjuiciamiento del Jefe del Ejecutivo únicamente procede por traición o delitos graves del orden común.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se dictaron dos leyes relativas a la responsabilidad de los altos funcionarios: una, el 3 de noviembre de 1870, con el nombre *Ley del Congreso general sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación*, bajo la presidencia de Benito Juárez; y, otra, en mayo de 1896, durante la presidencia de Porfirio Díaz.

La Ley del 3 de noviembre de 1870 establece:

Artículo 1º Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la federación, el ataque las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Artículo 2º, La infracción de la Constitución o leyes federales en materias de poca importancia. Los gobernadores de los estados solo incurrir en responsabilidad federal por omisión o inexactitud "en lo relativo a los deberes que les impongan la Constitución o leyes federales.

Artículo 4º El delito oficial se castiga con la destitución y la inhabilidad para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la federación, por un tiempo que no bajara de cinco ni excediera de diez años.

Por otro lado, la Ley de 29 de mayo de 1896, de nombre *Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación*, no define al delito, aunque es muy clara al exponer los procedimientos de los delitos del orden común como de los oficiales.

Ambas leyes tienen varias coincidencias:

En principio, se refieren solo a los altos funcionarios de la Federación y a los gobernadores y diputados locales cuando violen la Constitución o las leyes federales. También, la condena por delito oficial no impide la acusación posterior, si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común. Asimismo, la responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y por última coincidencia no puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.

Para la Constitución de 1917, de conformidad en su artículo 108, se detalla que –además del presidente, de

El primer sistema de anticorrupción en México

los diputados y de los senadores— a los magistrados de la Suprema Corte, a los secretarios del Despacho y al procurador general de la República, de igual forma se les puede enjuiciar por violación a la Constitución y leyes federales; a los gobernadores de los Estados y a los diputados de las legislaturas locales, los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios de los Estados se rigen por la legislación de cada entidad.

Con respecto a los altos funcionarios federales distintos del presidente de la República, si el delito es común, la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, declara por mayoría absoluta de votos si ha lugar o no procederá contra el acusado, que en caso afirmativo queda separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Si el delito es oficial se sigue el juicio.

Una modificación importante aprobada en 1917 fue la relativa a que una Ley del Congreso determinaría como delitos o faltas oficiales, no solo de los altos funcionarios y empleados la Federación y del Distrito, sino de todos, los actos y omisiones “que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho”. Delitos que serían juzgados siempre por un jurado popular tratándose de funcionarios sin fuero.

11. Bibliografía

- Alfonso X, El Sabio, *Las siete partidas, (El libro del Fuero de las Leyes)*, Introducción y edición de José Sánchez-Arcilla Bernal, Madrid, 2004.
- Bravo Ugarte, José, *Historia de México*, México, Editorial Jus, 1960.
- _____, *Instituciones políticas de la Nueva España*, Editorial. Jus, México, 1968.
- Coronas González, Santos M. *Estudios de historia del Derecho Público*, Valencia Tirant Blanch, 1998, p. 200.
- De la Torre Villar, Ernesto, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Editorial Porrúa, 1991.
- Fuero Juzgo (o liber iudicorum), en latín y castellano cotejado con los más antiguos y preciosos códices por la Real Academia Española, Madrid, Ibarra, impresor de cámara de S. M. 1815.
- León Pinelo, Antonio, *Recopilación de las Indias*. Edición y estudio de Ismael Sánchez Bella, México, Escuela Libre de Derecho, Porrúa, et. al. 1992.
- Majo Framis, Ricardo, *Colonizadores españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII*, Madrid, Editorial Aguilar, 1959.
- Mariluz Urquijo, José, *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, Sevilla, Edición Escuela de estudios hispano-americanos, 1952.
- Martínez Martínez, Faustino, “El ius commune en el derecho de Indias”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, XV, 2003.
- Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de historia del derecho Hispano-Indiano*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1989.
- Ortiz Treviño, Rigoberto G., *Nueva Galicia y Quieto la insubordinación de dos audiencias insubordinadas (1548-1680)*, Fundación Tavera, España, 2000. (CD)
- Ots y Capdequí, José Ma., *Historia de América, Instituciones*, Barcelona, Editorial Salvat, 1959. *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, II, Madrid, 1943.
- Rodríguez del Valle, Mariana, Cornejo Díaz de la Cortina, Ángeles y De Gálvez, Matías, (1783-1784), *Los virreyes de la nueva España*. t. II.
- Rubio Mañé, Ignacio, *Introducción al estudio de los virreyes de Nueva España 1535-1746*, México, Ediciones selectas, 1955.
- Sánchez-Arcilla Bernal, José, *Instituciones políticas-administrativas de la América hispánica 1492-1810*, Madrid, Editado Universidad Complutense Facultad de Derecho, 2000.
- Sánchez Bella, Ismael, *La organización financiera de las Indias siglo XVI*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 1990.
- Zorraquín Becú, Ricardo, *Historia del derecho argentino*, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1992.
- VV. AA., *Historia del derecho indiano*, Madrid, Editorial Fundación Mapfre América, 1992.



Universidad de Huelva
Universidad de Salamanca
Universidad Pablo de Olavide
Universidad de Castilla-La Mancha
Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal



· INACIPE ·
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES