

## V

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LA FISCALIZACIÓN JUDICIAL

La manifestación más señalada de la intervención judicial en la administración, es la que tendía a la fiscalización, a la exigencia de responsabilidades.

Tal intervención contribuyó positivamente a dinamizar la administración impidiendo en gran parte que cayese en el estancamiento a que propende y en que degenera toda burocracia y más una tan robusta como la americana; más o menos eficaces, creó garantías para los derechos de los administrados, y por el cauce de este propósito dio origen a modalidades de lo que hoy llamaríamos intervención ciudadana, que plasmaron estructuras políticas administrativas del más alto interés cuando se contemplan a la luz del moderno derecho público, informado en el principio del *Rechtsstaat*.

A este resultado tendió el gobierno central con su firme anhelo responsabilista que se proliferaba sin cesar en disposiciones y más disposiciones garantizadoras y punitivas; pero a ello contribuyó no menos poderosamente la realidad americana invalidando en gran parte el propósito con la elevada escala de inmoralidad y de abusos por parte de los funcionarios coloniales.

Esta realidad abusiva persistiendo a los esfuerzos en contrario del legislador engendraba con la experiencia de los hechos y de su enseñanza, nuevas disposiciones que perfilaban, acentuaban y reajustaban el sistema de garantía administrativa del particular y de fiscalización del funcionario. Así la corrupción administrativa vino a ser por reacción una de las causas que perfeccionaron el régimen político-jurídico de *recursos* de defensa del administrado, régimen que culmina en la especie de acción popular para el mantenimiento de la legalidad que la fiscalización residencial suponía. Abierto juicio

de visita o de residencia, cualquier particular podía formular denuncias, señalar infracciones o abusos y pedir reparación de daños. Era llevar a la práctica el principio del *interés*, como base del cuadro de recursos del particular frente a la administración y el funcionario, en virtud del cual cualquier ciudadano, por el hecho de serlo, puede reclamar contra las decisiones administrativas y la gestión de los funcionarios, si los estima ilegales, aunque particularmente no haya sido lesionado en su derecho. Fecundo principio que hoy se postula como base fundamental del régimen del "estado de derecho", e informa el régimen contencioso-administrativo en todas las legislaciones, con el *ricorso di merito*, y el recurso de anulación o de pura legitimidad, de la legislación italiana; el recurso objetivo de nulidad, por abuso de poder y por casación, de la francesa; el de nulidad, por violación de ley y por falta de hechos justificativos, de la alemana; el recurso objetivo de nulidad en sus dos modalidades, de recientísima legislación española, y el clásico juicio de amparo mexicano, de abolengo español.

El sistema de *recursos* de visitas y residencias, amén de su función fiscalizadora, tuvo un alcance político en la vida pública de la colonia. La especie de juicio contradictorio de reclamaciones, en que consistía, como dice Gailord Bourne, el juicio de residencia y la fiscalización judicial del proceder administrativo fue, como veremos, el portillo por donde penetraban las manifestaciones del sentir popular en la gobernación de las provincias y de los pueblos de Indias; fue una concreción práctica de democracia, y de una democracia de gran importancia, puesto que giraba en derredor de cuestiones de responsabilidad: era la fiscalización, el control, embrionario, claro está, por parte del pueblo de la gestión de quienes le gobernaban, para obtener el reconocimiento de sus derechos burlados, la indemnización de perjuicios o el sancionamiento de gobernadores o funcionarios culpables.

Descansa tal sistema en las tres bases del informe, la visita y el juicio de residencia.

I. *El informe.* La fiscalización de la gestión y proceder de autoridades y funcionarios, durante el desempeño de sus cargos, fundábase, como hemos dicho, en estos dos principios.

Minuciosa labor de información estadística debía proceder y acompañar a la obra de gobierno, para la cual existía, como escribe

Levene, una política directiva: científica, geográfica y estadística para conocer la realidad gobernable.

Desde un principio se acometió la formación del Padrón general de Indias mediante el envío de detalladas relaciones de las respectivas provincias por parte de Gobernadores y visitadores.

La relaciones geográficas de Indias; las relaciones eclesiásticas de todas las provincias americanas; las relaciones que debían presentar los Visitadores al terminar su misión; los Virreyes, al cesar en sus cargos, todo ello acumulaba el material estadístico e informativo.<sup>99</sup>

“Para que Nos tengamos general e individual noticia del estado de todas las cosas de Indias y de la conducta de los que gobernan”, todos los funcionarios civiles, eclesiásticos y militares debían informar constantemente al Rey y al Consejo de cómo se administraba; del proceder de los miembros de la Administración; del estado de los indios y trato que recibían; si existían personas “que viven con escándalo” y si habían sido expulsadas; del estado de las Universidades y demás centros de enseñanza; de las instituciones benéficas, y, en una palabra, de todo lo concerniente a religión, justicia, hacienda, gobierno y necesidades de cualquier orden en las colonias.

Especialmente se encomienda a los prelados y eclesiásticos por razón de su ministerio espiritual dar noticia sobre el trato que recibían los indios y denunciar los abusos en este orden ante el Fiscal del Consejo “a cuyo cargo está su protección” (ley 7<sup>a</sup>, título 10, libro VI).

A la misma finalidad de conocimiento tendía la obligación impuesta a los Virreyes, de hacer circunstanciada relación del estado y necesidades del país y disposiciones que debieran adoptarse, relación que se entregaba al sucesor, enviándose copia al Consejo; así como el sistema de la previa consulta de la ley a las autoridades de Indias, para su promulgación, el derecho de súplica contra ella y la facultad de pedir su revisión, si no acordaba con las necesidades de la provincia.

<sup>99</sup> Véase Jiménez de la Espada, *Relaciones geográficas de Indias*, Madrid, 1895, introducción, y J. Becker, *Historia de la Geografía en España*, Madrid, 1918, pp. 101 y siguientes.

Paralelamente a esta obra informativa emanada de órganos oficiales, importa considerar la procedencia de particulares y de los organismos municipales, de más importancia como medio de fiscalización y para hacer llegar a los gobernantes de la metrópoli las quejas y el sentir de los pueblos indianos.

Una ley dictada por Felipe II, y reiterada por Felipe IV, estimula a las ciudades y particulares a esta obra, que hoy denominarfamos de ciudadanza.

“Cuando las ciudades ofrecieran informaciones en nuestras Audiencias reales para verificar algunas cosas que convengan y de que nos dan aviso, las Audiencias se las reciban y nos envíen al Consejo de Indias; y si las ciudades, villas o vecinos las quisieren hacer ante los alcaldes ordinarios y otras justicias, los Virreyes, Presidentes y Audiencias no las impidan y las dejen hacer y usar de ellas libremente” (título 33, libro II).

Al mismo propósito responde la institución de los Procuradores que las ciudades y villas de Indias podrían designar, para la defensa de sus intereses y aspiraciones en el Consejo, Audiencias y Tribunales de España, y la libertad de correspondencia y petición, que el gobierno reconoció y fomentó a partir del intrincado problema de las encomiendas en La Española y de las guerras civiles en el Perú, viendo en ello el medio de conocer y cohonestar los abusos de conquistadores y funcionarios, y de apreciar, en los términos verdaderos en que en la realidad se daba, la ingente empresa de organizar el mundo americano.

Dispúsose en 1509 que no se impidiese “a ninguno de escrivir ansy a nos como aquien quisiere e por bien tuviése syno que todos tengan libertad para ello porque aunque escrivan cualquier cosa yo he de mirar las cosas como es Razon de manera que alo que se escriviese no dapne a nayde syno aquien lo merezca”.

Y se reitera repetidas veces, sin duda, ante las dificultades que a su cumplimiento oponían en ocasiones las autoridades coloniales. La ley 6<sup>a</sup>, título 16, libro III, ratifica el derecho de libertad e inviolabilidad de la correspondencia, disponiendo que los que enviaren cartas o despachos de España a Indias, o viceversa, las den o reciban directamente, sin obligación de manifestarlo ante ningún Gobernador ni justicia. Y para asegurar el descubrimiento de los delitos contra ella, estatúyese “que para la averiguación se goce de protección privilegiada, teniendo a su favor lo que baste para

la calidad del delito oculto, procediéndose por vía secreta y recompensándose a quien denunciare quién ha faltado".<sup>100</sup>

En 1546 se declara que no se debe impedir a nadie ir o enviar mensajeros a dar cuenta a su Majestad de lo que ocurriere en las Indias, sin que pudieran poner estorbo los maestres, pilotos y marinos de los navíos que iban a la Metrópoli.

Y en 1592 una Cédula, inspirada en altos móviles de fiscalización justiciera, dispone que siendo la correspondencia el instrumento con que las gentes se comunican, debe ser respetada a todos los hombres, "pues no puede haver comercio ni comunicación entre ellos por otro camino, ni le ay para que yo sea informado del estado de las cosas en esas partes, ni para que los agraviadoss que no pueden venir con sus quejas me den cuenta de ellas". Aparte de ello, su falta de reconocimiento "es opresión y violencia y inurbanidad que no se permite entre gentes que viven en cristiana policía".

Hasta fines del siglo XVI insiste el Poder público en fomentar la labor de información y denuncia por parte de los súbditos, ciudades y Municipios ante las autoridades de la Metrópoli, estimulándola y suprimiendo trabas. Y por la misma época en que se dictan las Reales Cédulas antes mencionadas para garantizar a los particulares el libre derecho de denuncia, siguese idéntica política en orden a las ciudades y cabildos. En 1519 se les autoriza a enviar Procuradores a España. En 1528 ratifícase para que puedan defender sus derechos, justicia y las aspiraciones que formularen, y más adelante se mandó a los Virreyes, Presidente y Oidores que dejaran en libertad a los Cabildos para que éstos dieran los poderes para sus negocios a las personas que quisieren, sin ponerles impedimento, no pudiendo ser nombrado Agente o Procurador de la ciudad ningún deudo de Oidores, Alcaldes ni Fiscales de las Audiencias de sus distritos.

Todo esto había de coartar la libertad espoliadora de los funcionarios, pero a su vez motivó abusos contraproducentes, determinando la inseguridad de aquellos, colocados bajo la amenaza constante de delaciones y denuncias; como dice Levene, produjo excesos de tal naturaleza, que hicieron necesario advertir

<sup>100</sup> Ley VI, tít. XVI, lib. III.

a los miembros del Consejo de Indias —como lo formulajan algunos autores— que no debían creer fácilmente en las delaciones o en simples relaciones que se presentaban, pues que la excesiva credulidad los haría víctimas de engaño.

Y se restringió esta libertad. Dispúsose que quienes tuviesen que reclamar o exponer peticiones al Rey, debían acudir primamente a los Virreyes y Audiencias, salvo si se tratase de acusaciones contra éstos, en cuyo caso podían enviarlas directamente al Consejo, y que los Regidores no dirigirían otras cartas que las acordadas por su Cabildo.

Y asimismo, una Cédula de 1621 restringe la libertad referente a los Procuradores de Indias. Su elección haríase por votación ordinaria de los Regidores, como se hacía con los demás cargos municipales, y no en Cabildo abierto.

Todo ello<sup>101</sup> revela la existencia de una pugna latente entre las autoridades y funcionarios de Indias, ganosos de restringir tales derechos del público, y el afán de éste por utilizarlos. Dualidad que el Poder público trató de armonizar con las disposiciones mencionadas.

II. *Visitas*. Íntimamente ligado con lo anterior se hallaba el régimen de visitas. Informe y visita, enlazados, eran los medios que tendían a asegurar la actividad y moral funcionamiento del gobierno colonial. Existían dos órdenes de visitas, las ordinarias, giradas por un Oidor de la Audiencia a todo su territorio y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente.

Porque los indios puedan más fácilmente alcanzar justicia y tengan remedio los daños y agravios que hayan recibido, anualmente, o antes si se estimaba necesario, debía designar por mayoría, cada Audiencia, un Oidor, con la misión de recorrer todas las ciudades y pueblos del territorio, enterándose de su estado, necesidades y modo de ser administrados en todos los órdenes y materias, visitando (con especial cuidado) los obrajes; chaoras, minas y todo lugar en que trabajasen indios; enterarse de la calidad de la tierra; qué se podría hacer (para que pudieran mejor sustentarse sus pobladores); del número de éstos; examinar los tributos,

<sup>101</sup> Véase en general sobre esto Levene, p. 107, y Alcázar, *Historia del correo en América*, Madrid, 1920, pp. 64 y siguientes.

moderándolos de oficio, aunque nadie se lo pidiese, si fueren excesivos; visitar las ventas y mesones, inspeccionando los mantenimientos y las boticas, haciendo derramar los medicamentos en estado nocivo; ver cómo se administraba justicia y cómo procedían los corregidores, escribanos, justicias, caciques y demás funcionarios; visitar los hospitales, colegios para niños abandonados y demás instituciones benéficas enterándose de su situación y necesidades; procurar que los indígenas tuvieran bienes de comunidad, dando, finalmente, cuenta de todo a la Audiencia.

Para la independencia y moralidad de su gestión, se dotaba al visitador de cuantiosos gajes (200,000 maravedises al año); no podía realizar la visita acompañado de su familia, parientes ni criados, ni de los demás Oidores; para estímulo, se premiaba el celo de su actuación dándole una cantidad en premio.

El visitador no recibía su sueldo, ni podía reintegrarse a su cargo de Oidor, mientras no constase que había dado solución a todas las causas y asuntos de su visita.<sup>102</sup>

Al par que estas visitas ordinarias, existían las extraordinarias, para fiscalizar la gestión de los Virreyes, Oidores y demás funcionarios, enviándose al efecto desde España visitadores con la misión de informarse del proceder de todos los miembros del gobierno americano, civiles y eclesiásticos, del estado que han tenido y ahora tienen las ciudades, de los delitos cometidos, si se han castigado, en general, de toda materia de gobierno, para enviar puntualmente noticia de ello al Consejo.

Su llegada debía publicarse por medio de pregones, para que se presentaran a exponer al visitador quejas y denuncias, los agraviados y *cuantas personas quisieren*; tenían que proceder a averiguarlo con todo secreto, asistir para ello al Acuerdo y a todo lo que platicasen Virreyes y Oidores; podían suspender de empleo y sueldo a los culpados gravemente; los cargos contra éstos se remitían al Consejo sin aguardar el término de la visita, a fin de que se castigase rápidamente.<sup>103</sup>

Como dice Ruiz Guiñazú, independientemente del juicio de residencia, la visita ejercía una acción de presencia saludable en

<sup>102</sup> Título XXI, lib. II.

<sup>103</sup> Título XXXIV, lib. III.

los funcionarios. Muchos de estos Jueces cortaron agravios oportunamente y corrigieron tendencias perniciosas.

Herrera dice que Felipe II hizo constante uso de los Jueces visitadores “por habernos mostrado la experiencia ser muy necesario para reprimir la arrogancia que toman los ministros”.<sup>104</sup>

No había privilegio de exención para estas visitas, por más que los Oidores tuvieran a su favor la presunción de su buena conducta.<sup>105</sup>

Amén de esto, en el régimen interno y en el funcionamiento de cada institución el factor visita constituye elemento importante.

Así, en el régimen penitenciario. Como las cárceles, eran, no para tormento, sino “para custodia y guarda de los delincuentes”, un Oidor, cada sábado, efectuaría la visita de cárceles para informarse de su estado y oír las quejas de los presos.<sup>106</sup>

Un Oidor por turno visitaba los hospitales y demás instituciones benéficas para velar por su buena administración y corregir abusos.<sup>107</sup>

Lo mismo se hacía con las cajas de comunidad.<sup>108</sup>

Un Oidor por turno giraba visita anual a las oficinas de cada Audiencia, a fin de vigilar el orden e integridad de su gestión.

Las autoridades metropolitanas y diocesanas debían realizar visitas reglamentadas en forma análoga a las del orden secular, para celar el cumplimiento de las disposiciones eclesiásticas y de sus deberes por parte del personal religioso.

En cuanto al gobierno local, una de las principales obligaciones de los corregidores era la visita —llevando la vara de la justicia— de los términos de su jurisdicción, en ocasiones vastísimas. Examinarían breve y sumariamente a los culpables, pudiendo quejarse a la Audiencia cuando no se hiciese o se retardase la justicia. Esta inspección tenía por objeto informarse de si las poblaciones, villas y ciudades estaban bien regidas; si los Ministros usaban bien de sus oficios y “si hay personas poderosas que hagan vejaciones a los pueblos”.

<sup>104</sup> Guiñazú, p. 251.

<sup>105</sup> Ruiz Guiñazú, ob. cit.

<sup>106</sup> La visita debía efectuarla con asistencia del fiscal, alcaldes, ordinarios, alguaciles y escribanos de cárceles (títulos VI y VII, lib. VII).

<sup>107</sup> Título IV, lib. I.

<sup>108</sup> Ley XI, tít. XXXI, lib. II, y tít. IV, lib. VI.

En los pueblos de indios los Alcaldes indígenas debían efectuar la visita en forma idéntica a los Corregidores en los pueblos de españoles.<sup>109</sup>

El estudio de los expedientes de visita, que duermen en los archivos, ignorados en su mayoría, habrá de producir insospechada luz sobre los principales aspectos de la historia y de la vida hispano-indiana.

III. *El juicio de residencia.* Con arreglo al derecho de la Metrópoli, todo funcionario, al cesar en su cargo, quedaba sometido al juicio de residencia, para averiguar y hacer efectivas las responsabilidades consiguientes a su gestión. La Nueva y la Novísima Recopilación regulan esta interesante institución, dictándose disposiciones para evitar que por una u otra causa se eludiera el cumplimiento de este trámite fiscalizador. Los tratadistas de la época ponderan las excelencias de la institución y la necesidad de mantener su eficacia.

La interrogación que al cesar Sancho Panza en el gobierno de la Insula Barataria<sup>110</sup> le formulaban sus subordinados, inquiriendo si va a prestar residencia, ya que todo Gobernador quedaba sujeto a juicio de tal naturaleza, parece indicar que en su tiempo el principio de la residencia se observaba con cierto rigor.

Como tantas otras, fue el juicio de residencia, institución transplantada a Indias.

La ley 13, título 2º, libro III, establece el principio de que todo cargo de Indias ha de proveerse en personas *residenciables*: se nombren “tales, que si cometieren algún delito o exceso en los oficios o encomiendas, puedan ser castigados, demandados y residenciados libre y llanamente, sin embarazo ni impedimento alguno”.

Al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros del Gobierno civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno. Los Jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que, al igual que hemos visto en las visitas, formulasesen cargos los agraviados y *cualesquier otras personas que lo desearan* (el principio del *interés* como base del recurso). En término de seis meses tenían que substanciar el

<sup>109</sup> Véase Ruiz Guiñazú, pp. 296 y siguientes.

<sup>110</sup> Vide Américo Castro, *El pensamiento de Cervantes*, Madrid, 1926.

juicio y enviarlo para sentencia al Consejo, debiendo el funcionario culpable indemnizar a los perjudicados o hacerlo en todo caso el Estado (título XV, libro V).

“El que hubiere tenido oficio no pueda ser proveído a otros sin haber dado residencia del *primero y de todos los demás que hubiere servido*, de que ha de constar por testimonio; y de haber dado cuenta de lo que fue a su cargo y procedido de forma que merezca nueva provisión y acrecentamiento, y así se declare en los pareceres que dieren nuestras Reales Audiencias” (ley 6º, título 2º, libro III).