

JUECES Y TRIBUNALES DE RESIDENCIA EN CHILE

SERGIO MARTÍNEZ BAEZA
Universidad de Chile

Academia Chilena de la Historia, Instituto de Chile

Distintos autores han pretendido definir lo que se entiende por “residencia” o por “juicio de residencia”, lo que no resulta fácil, dada la antigüedad de esta institución y su constante adaptación a cambiantes realidades. Puede decirse, no obstante, que se trata de un medio de control funcionario que supone la radicación del afectado, por un tiempo, en el lugar en que ha ejercido sus tareas, sometido a un procedimiento indagatorio de sus actos, destinado a calificar sus condiciones y a hacer efectivas sus responsabilidades.

El origen de esta institución es muy remoto. Sus fundamentos se encuentran incorporados a las prácticas de pueblos como los persas, griegos y romanos, que velaron por la probidad de sus funcionarios con mando político o militar. El primer texto legal en que se encuentran los rasgos distintivos de la residencia es una constitución del año 475, expedida por Zenón, emperador romano de Oriente, por la que se obliga a los jueces y otros magistrados del Imperio que hubieren sido sustituidos, a permanecer cincuenta días en los lugares en que ejercieron sus oficios, sin ocultarse, a fin de hacer expedita a todos los habitantes la facultad de querrellarse contra ellos por sus presuntos hurtos o crímenes.

Durante la Edad Media la institución fue perfeccionada por los jurisconsultos italianos, apareciendo en algunas bulas papales y en los estatutos comunales de diversas ciudades de Italia.

En España está bien delimitada esta institución en las *Partidas* del rey don Alfonso el Sabio (Ley 6ª, Tit. 4º, Parte 3ª), donde se señala la obligación de los jueces de permanecer, al término de su mandato, durante cincuenta días, en el lugar donde juzgaron, para “hacer derecho a todos aquellos que de ellos hubiesen recibido tuerto”.

La institución se complementa en las *Leyes de Estilo* (Ley Nº 135) y en el *Ordenamiento de Alcalá* (Ley 44, Tit. 32), y a ella recurren más tarde los Reyes Católicos, por ofrecer grandes ventajas en la administración de las lejanas posesiones del Nuevo Mundo y ajustarse perfectamente a su sistema de gobierno.

En las Cortes de Toledo se le hacen algunos retoques y, luego, el 9 de julio de 1500, Isabel y Fernando dan en Sevilla la célebre *Instrucción de corregidores y jueces de residencia*, en la que se sistematiza y organiza la institución, dándosele la estructura que, en esencia, conservará por más de tres siglos. Con posterioridad, estas normas fueron recogidas en la *Nueva* y en la *Novísima Recopilación* de Castilla, con inclusión de muchas otras disposiciones, algunas específicamente indianas.

En la América precolombina parece haber existido también alguna forma de control de la conducta funcionaria, similar a la residencia. Horacio Urteaga¹ se refiere a una autoridad, el Tucuiricuc incaico, diciendo que “no era propiamente gobernador, sino vigilador, fiscal, visistador, inspector y juez de residencia, que recorría la provincia observando el estricto cumplimiento de la ley, el orden y la regulación de de las funciones encomendadas a los chuncha, pacha, huranga y huno camayor, de quienes era juez de residencia, aplicando penas por faltas graves”.

A partir del descubrimiento de América, la Corona contó con la ayuda del Consejo de Castilla para el manejo de los asuntos del Nuevo Mundo, hasta la creación del Consejo de

¹ “La organización judicial en el imperio de los incas”, en *Humanidades*, tomo xx, p. 89, Lima.

Indias, que es organizado y perfeccionado por Carlos V en 1524. Entre las muchas atribuciones de este organismo está la de visitar y “residenciar” a los funcionarios americanos de mayor jerarquía y de nombrar a los jueces residenciadores, encarados de la instrucción de los procesos.

El término durante el cual quedaban los funcionarios sujetos a residencia, después de completados sus mandatos, fue variable, según la jerarquía del cargo y otras circunstancias. En los primeros años, dicho plazo fue similar al vigente en Castilla, es decir, treinta días. Pero, muy pronto, por la gran extensión de las unidades político-administrativas americanas, y por la necesidad de realizar pesquisas en sitios distantes, debió extenderse a varios meses. En el caso de los gobernadores de Chile, por ejemplo, las indagaciones debían realizarse de Copiapó a Concepción y, además, en la provincia de Cuyo que comprendía las ciudades de Mendoza, San Juan y San Luis.

Fueron muy numerosas las reales cédulas que se dictaron para reglamentar la residencia indiana. Las más tuvieron carácter particular, pero hubo otras que sentaron principios de carácter general, como las 3 de septiembre de 1565 y de 8 de agosto de 1764, sobre nombramiento de los jueces; las *Leyes Nuevas* de 1542; dos reales cédulas de 1639 y 1769 y la *Real Ordenanza de Intendentes* del virreinato de Buenos Aires, de 1782, sobre la segunda instancia en estos procesos; y, principalmente, la real cédula de 24 de agosto de 1799, que fue el antecedente cierto de la adaptación de la institución al derecho patrio chileno.

La “residencia” se iniciaba al término del mandato del funcionario, con la designación del juez residenciador que debía trasladarse al lugar y presentar su despacho al Cabildo para que éste le diera obediencia conforme al ritual y le tomara juramento de usar bien y fielmente de sus facultades.

Para dar formal comienzo al juicio indagatorio, el juez ordenaba la publicación de edictos que debían ser pregonados en los lugares más importantes del distrito jurisdiccional del cual podían hacer llegar sus quejas por haber sido dañados por éste en su persona, en sus bienes o en su honra.

Luego, procedía el juez a designar a sus colaboradores comenzando por el escribano de la residencia, quien debía autorizar todas las actuaciones del proceso. Otros colaboradores eran los comisionados para levantar la sumaria en diversos sitios, los interpretes de lenguas indígenas, el alguacil, el revisor de papeles y el asesor letrado.

A continuación, se debía precisar las personas que quedaban comprendidas en el juicio, por depender del residenciado. De allí que hubiese residencias ordinarias que terminan sus mandatos, y las segundas, a quienes han sido sus subalternos, los que si salen airoso de la indagatoria, continúan en sus cargos.

Durante un primer período procesal, el juez se vale de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado. Revisa pareles, examina testigos, solicita informes. La segunda etapa del proceso se inicia con la formulación de cargos y, en este período, cualquiera persona agraviada puede interponer sus quejas. Presentados los descargos y reunidas todas las pruebas, el juez estaba en condiciones de dictar su fallo.

Si el resultado del juicio era favorable al afectado, éste era declarado recto y buen ministro, acreedor a los correspondientes ascensos en su carrera. Si, por el contrario, los cargos resultaban probados, el juez debía proponer la aplicación de una pena, siendo las más frecuentes las de multa, destierro, traslado, y las de inhabilitación temporal o perpetua para servir a la Corona en otros destinos. Luego, el proceso pasaba a la autoridad superior que debía dictar la correspondiente sentencia. En el caso de los virreyes y gobernadores el tribunal competente era el Consejo de Indias. Respecto de los corregidores lo era la Real Audiencia respectiva.

Por Real Cédula de 24 de agosto de 1799 se estableció que ciertos funcionarios, entre los que se contaban los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados y otros, al término de

sus oficios deberían permanecer en el lugar, por si se presentaban quejas o se formulaban acusaciones en su contra. En tal caso, los virreyes o las audiencias debían designar la juez residenciador. Pero, si no había reclamos, no se les debía procesar y se estima que habían rendido una residencia satisfactoria.

Como se verá, esta variación introducida a la secular institución de la residencia indiaña permitió que ella pasara a nuestro derecho patrio. El propósito de este trabajo es seguir su huella en los diversos cuerpos legales dictados a partir de la instalación de la Primera Junta Nacional de Gobierno de 1810 y hasta nuestros días.

Cabe anticipar que la institución, confundida muchas veces con otras de carácter semejante, desvirtuada en algunos de sus aspectos esenciales y limitada en su ámbito de acción, ha logrado subsistir casi hasta el presente. Conservó su denominación característica de “residencia”, con las expresiones derivadas de “juez de residencia”, “tribunales de residencia”, etc., hasta la Constitución de 1833, la que, si bien mantiene la institución en vigor, deja de darle su nombre tradicional. Así pasa a la Constitución de 1925 y, si bien desaparece formalmente en la Constitución de 1980, subsiste en otros procedimientos de los códigos de Justicia Militar y de Procedimiento Penal, en el Juicio Político, en la querrela de capítulos y, especialmente, en el sumario administrativo.

Después de 1810, la residencia permaneció vigente, aunque adaptada de hecho a las circunstancias. En el *Reglamento Constitucional* de 1812 se hace referencia a ella, para el caso de su aplicación a los vocales de la Junta de Gobierno. El Senado es la magistratura encargada de residenciarlos.

El *Proyecto de Constitución para el Estado de Chile* que, por orden del Congreso de 1811 redactó don Juan Egaña y sólo vino a publicarse en 1813, se refiere en detalle a la residencia y crea el llamado Supremo Tribunal de Residencia (arts. 162 a 166) encargado de sustanciar los juicios. Se compone el referido tribunal de un miembro del gobierno, excluido el presidente, y de los censores, por turno anual. No hay proceso, de cualquiera jurisdicción o fuero, que no quede sujeto a la revisión y desagravio de esta magistratura. La sentencia del Tribunal de Residencia debe concluir con alguna de estas tres fórmulas: “La Patria aprueba”, “La Patria queda agradecida”, si se le declara benemérito, y “La Patria reprueba”, si el funcionario es juzgado y condenado.

El *Reglamento para el Gobierno Provisorio*, de 1814, a semejanza del anterior, sólo hace aplicable el juicio de residencia al jefe del Ejecutivo, señalando que “la causa debe abrirse luego que éste cese en sus funciones”. El juez debía ser designado por el Congreso. En esta ley fundamental se encuentra la institución de la residencia reproducida con una mayor fidelidad respecto al modelo clásico del período indiano, ya que al indicar que se abre al término del mandato, evita confusiones con el juicio político y, además, porque en todos los siguientes textos constitucionales el tribunal competente va a ser de carácter colegiado.

Después de Rancagua, durante el período de la restauración absolutista en el país, se estableció la obligación de quienes hubieran ocupado cualquier cargo bajo el gobierno revolucionario, de justificarse ante los respectivos cabildos, que debieron actuar como tribunales de vindicación. El procedimiento a que dio lugar el otorgamiento de las cédulas de justificación fue el equivalente del juicio de residencia, cuya vigencia quedó, al parecer, suspendida, en consideración a las especiales circunstancias que condicionaban la administración española en Chile.

La *Constitución Provisoria para el Estado de Chile*, de 1818, estableció la residencia con carácter general, aplicable a todos los funcionarios públicos que se alejaban de sus cargos. En ella se crea un Tribunal de Residencia, compuesto por un senador y dos individuos del Tribunal de Apelaciones.

En la *Constitución Política* de 1822 se menciona a la residencia en el artículo 166, N°5, al indicar las atribuciones de los Tribunales de Justicia, a los que cabe conocer “en las causas de residencia de los que deban darla”. Poco después de la abdicación de D. Bernardo O’Higgins, la Junta Gubernativa expidió un decreto de 6 de febrero de 1823 que abrió juicio de residencia en contra de los que habían sido sus ministros, desde el 1 de marzo de 1817.

En el art. 16 del *Reglamento orgánico y acta de unión de las provincias*, de 1823, que dio lugar a la elección para el mando supremo de D. Ramón Freire, se volvió a tratar de la institución que nos interesa, en los siguientes términos; “Abrirá el gobierno que se instale una residencia general para todos los funcionarios ante la magistratura que designe el Senado”.

Es interesante agregar que, luego de la abdicación de O’Higgins, la Junta de Gobierno le concedió una escolta para su traslado a Valparaíso. Allí se alojó en casa de su amigo el gobernador D. Ignacio Zenteno. Poco después llegó a ese puerto, procedente de Concepción, el general Freire, quien decretó la prisión de O’Higgins dentro de la casa que ocupaba y ofició a la Junta exigiendo que se le sometiese a juicio de residencia. La Junta no tomó ninguna determinación y, cuando Freire asumió la primera magistratura, resolvió consultar al Senado “si O’Higgins tenía responsabilidad por las providencias que hubiese dictado bajo su gobierno y, en caso de tenerla, cual sería la autoridad que había de conocer en las demandas que se interpusieran en la materia”. El Senado contestó el 21 de abril que el ex Director Supremo era responsable: 1º, de los actos de su gobierno en que procedió sólo y por sí mismo; 2º, del nombramiento de los ministros; y 3º, si desoyó las reclamaciones del Senado acerca de las infracciones de la Constitución. El mismo día quedó nombrado un tribunal de residencia integrado por los Sres. Ovalle, Vera, Fuenzalida, Portales y Luco, con el Dr. Villegas como fiscal. Los mencionados señores quisieron excusarse, por haber sido varios de ellos colaboradores inmediatos del mandatario saliente, pero el Senado desestimó estas peticiones y ordenó que el Tribunal se constituyese de inmediato. Todo esto indignó a O’Higgins quien confió su defensa a su amigo don Miguel Zañartu. Éste hizo una representación al tribunal que pasó en informe al Dr. Villegas, que había sido ministro de hacienda de O’Higgins, el cual señaló que teniendo bienes en Chile el ex mandatario, éstos respondían a cualquier cargo que se le hiciese. El Tribunal de Residencia declaró el 27 de junio que la resolución definitiva correspondía al Supremo Director y el general Freire, queriendo poner término a esta causa de intranquilidad que él mismo había impulsado, resolvió otorgar pasaporte a O’Higgins, diciendo que “del expediente de la residencia no resultaba daño de tercero ni quebrantamiento de ley alguna con la salida de este jefe cuya inviolabilidad había sido garantida”.

En la Constitución de 1823 se mantuvo la residencia para los miembros del gobierno central y departamental, funcionarios de hacienda y ministros de Estado. Respecto de estos últimos, el art. 25 señala que “concluido su Ministerio, no puede ausentarse del país un Ministro hasta cuatro meses después”, lo que corresponde al carácter de la residencia clásica. La misma constitución crea una “Mesa de Residencia” que es un organismo encargado de revisar las cuentas del Estado.

El 10 de enero de 1825 se declaró insubsistente esta Carta Fundamental de 1823 y, hasta la promulgación de la Constitución de 1828, el país no tuvo un cuerpo legal equivalente. Pero, en la certeza de ser indispensable tener una nueva constitución, se trabajó en este período en diversos proyectos, el primero de los cuales fue el *Proyecto de reglamento provisorio para la administración de las provincias*, presentando por D. Joaquín Campino el 30 de Noviembre de 1825.

En el orden cronológico debe consignarse, después, el Proyecto de Constitución Federal presentado a la legislatura el 1 de diciembre de 1826, que contiene varias disposiciones

relativas al juicio de residencia. El art. 43 señala entre las atribuciones exclusivas del Congreso la de “decretar necesariamente el juicio de residencia de todos los funcionarios públicos que concluyen sus destinos o cesan por renuncia, remoción o cualesquiera otros motivos, y señalar por una ley especial si la forma de residenciarlos en cada bienio”. Respecto del Presidente de la República se dice que puede ser acusado durante el tiempo de su gobierno por los delitos que señala el art. 35, “o en un año después (...) que es el tiempo designado para su residencia” (art. 78). Los ministros no pueden abandonar el territorio de la República al dejar sus cargos, sino “hasta pasados dos meses, y durante ellos estará abierto su juicio de residencia” (art. 100). De la acusación contra los referidos ministros conoce la Cámara de Representantes, declarando si ha o nó lugar a la formación de causa. En caso afirmativo, los pone a disposición de la Corte de Justicia para que los juzgue sobre lo puramente ministerial (art. 101). La Suprema Corte de Justicia conoce en las causas que se susciten contra el Presidente y Vice-Presidente, gobernadores de provincia y ministros del despacho (art. 117, Nº 5).

Aunque este Proyecto de Constitución Federal de 1826 no entró jamás en vigencia, deben destacarse dos de sus disposiciones que fijan los plazos de residencia del Jefe del Estado y de los ministros en un año y seis meses, respectivamente, después del término de sus funciones. Estas normas fueron incluidas en la *Ley sobre atribuciones, deberes y prohibiciones de los poderes públicos*, de 14 de febrero de 1827, y luego incorporadas a las constituciones posteriores de 1828, 1833 y 1925, según se verá.

Como se ha adelantado, en la Constitución de 1828 se determinó que el juicio de residencia del Presidente y del Vicepresidente de la República quedaba abierto por un año a contar del término de sus mandatos, pasado el cual ya nadie podría acusarlos por delito alguno cometido durante su gobierno (artículo 81). Los ministros quedaban sometidos a residencia de seis meses (art. 89). Además, esta Constitución estableció por última vez la residencia general, aplicable a todos los funcionarios públicos (art. 128). Al respecto, dice el tratadista don J. Guillermo Guerra: “esta sabia disposición no se mantuvo en la Constitución de 1833 y tampoco ha sido restablecida más tarde”.

La Cámara de Diputados, en su sesión del 2 de octubre de 1828, recibió tres proyectos de ley: el primero suprimía el Tribunal de Cuentas, y los otros dos daban vida a una Inspección General y a una Mesa de Residencia, que pasaban a subrogarle. Fue atribución de este último organismo la revisión de las cuentas que semestralmente debía remitirle la Inspección General de Cuentas, y la formulación de los reparos pertinentes, para hacer efectivas las responsabilidades correspondientes.

En la Constitución de 1833 se estableció que el Presidente de la República podía ser acusado sólo en el año inmediato después de concluido el término de su presidencia (art. 83) y que los ministros no podían ausentarse del país sino hasta pasados seis meses después de separados del ministerio (art. 101). Como puede advertirse, se trata de los mismos plazos fijados en las anteriores constituciones de 1823 y 1828 para los respectivos juicios de residencia, aunque ya no se emplea esa expresión.

A la caída del presidente Balmaceda, en 1891, la Cámara de Diputados declaró haber lugar a la acusación en contra de los ministros Sres. Claudio Vicuña, Domingo Godoy, Ismael Pérez Montt, José Miguel Valdés Carrera, José Francisco Gana y Guillermo Mackenna, por haber seguido desempeñando sus carteras después del 7 de enero de 1891, fecha en que Balmaceda asumió “el ejercicio de todo el poder público” y él y sus ministros se colocaron al margen de la legalidad. Sólo a fines del año, el 16 de diciembre, la Cámara formó una comisión integrada por los Sres. Guillermo Cox Méndez, Beltrán Mathieu y Julio Zegers, para que formalizaran la acusación y la prosiguieran ante el Senado. Recién el 5 de septiembre de 1893 pudo presentarse esta acusación con todos los antecedentes necesarios, pero los

acusados alegaron la excepción de prescripción, estimando que la acusación podía presentarse sólo mientras habían permanecido en funciones y “hasta seis meses después”. El Senado rechazó esta excepción, señalando que el plazo de seis meses sólo podía empezar a correr desde la fecha de instalación del Congreso, por ser aplicable en este caso el principio de derecho de que los accidentes de fuerza mayor suspenden los plazos. El 26 de septiembre de 1893 el Senado dio lugar a la acusación y pasó los antecedentes a la Corte de Apelaciones, la que condenó a los ex ministros a la pena de extrañamiento por el término de quince años y un día, inhabilitación absoluta y perpetua para desempeñar cargos y oficios públicos y ejercer derechos políticos, e inhabilitación absoluta para ejercer funciones profesionales titulares mientras dure la condena, con calidad de oírlos cuando se presenten o sean habidos, pues se les procesó en ausencia.

Más tarde, la Constitución de 1925, al tratar las atribuciones de la Cámara de Diputados, señala que al Presidente de la República se les puede acusar mientras esté en funciones y “en los seis meses siguientes a la expiración de su cargo”. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara (art. 39 letra a). Para los ministros la norma es idéntica, sólo que el plazo es de tres meses y el permiso de salida al exterior debe darlo la Cámara o, en su receso, su Presidente (art. 39, letra b).

Los términos de seis y tres meses corresponden, si bien reducidos, a los plazos que señalaban las constituciones de 1823, 1828 y 1833, y que en las dos primeras se menciona con su nombre de “residencia” o “juicio de residencia”.