

LAS VISITAS INDIANAS, UNA FORMA DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO ABSOLUTISTA

*Miguel Malagón Pinzón**

RESUMEN

Este artículo pretende mostrar cómo operó una de las formas de control de la administración pública colonial, denominada la *visita*. La existencia de esta limitación al poder comprueba que el Estado de derecho es el resultado de una fusión de elementos del antiguo régimen y de las revoluciones liberales. Y precisamente una de esas técnicas de subsistencia del antiguo régimen, es la de la regulación del poder, del gobierno. Esa cortapisa a la arbitrariedad sirvió para hacer más eficaz a la administración pública y así poder alcanzar la felicidad de los súbditos, su bienestar general.

Palabras clave: control, administración pública, gobierno, visitas, derecho colonial, agravios.

ABSTRACT

This article pretends to show the control of public administration in the Spanish period of our history. The limits of the power is not and invention of French Revolution, is an manner of behavior in the colonial administration. We study one institution of this form of control, her name is La Visita. The state of law is a mix between ideas of Ancien Régime and thought of liberal revolutions. One

* Docente investigador de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

of this techniques that survive today in the state of law is the control to the power, to the government, and her begins in the colonial period.

Key words: *control, public administration, government, colonial law, dammage.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
2. ASPECTOS GENERALES
3. ASPECTOS PROCESALES
 - Nombramiento
 - Las comisiones
 - Medidas cautelares
 - Publicación
 - Recusación
 - Demandas públicas (agravios)
 - Sumaria
 - Sentencia
4. CRÍTICAS

1. INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo es un ordenamiento jurídico que ha estado en permanente cambio, es una especie de organismo vivo que ha tenido una evolución sin solución de continuidad¹, no podemos afirmar que la Revolución fran-

¹ El derecho privado se desarrolla “dogmáticamente como consecuencia de una concepción jurídica muy cercana —el pandectismo—, que hace siglo y medio supuso un corte con el mundo jurídico anterior, aun cuando aprovechara sus materiales para la propia elaboración; el hecho cierto es que la construcción pandectística del contrato no es la construcción romana, ni la construcción medieval, ni la construcción del Estado absoluto; pero es la construcción que el derecho actual ha cogido cortando en cierta manera con el mundo jurídico anterior. Sin embargo, ahí la historia está construida, y en cualquier libro de derecho civil pueden seguir sin dificultad la serie histórica de las figuras o instituciones. El derecho administrativo, por el contrario, no ha tenido este corte; ha habido en algún momento cortes políticos, ideológicos, institucionales si se quiere —y el más importante sin duda es el que supuso

cesa² es el acontecimiento que da origen a nuestro derecho de la administración. El germen de éste se encuentra en el derecho colonial español³, y decimos germen porque es allí donde por primera vez aparecen unos límites claros y definidos del poder⁴ —otros los llaman técnicas⁵— que son expresión de un ordenamiento jurídico diferente al del derecho privado⁶, que buscaba la satisfacción del bien común. Aquí hablaremos de las *visitas indianas* como formas de manifestación de esos controles a la administración pública.

la Revolución francesa—. Pero nunca ha habido un corte categorial; no ha tenido nunca esa congelación dogmática que supuso el pandectismo. Por ello pienso que el derecho administrativo es mucho más consecuente, está mucho más dependiente de la historia, porque ha conservado mucho más las categorías jurídicas, que se han ido configurando con el correr del tiempo. La historia es por ello para nosotros doblemente importante. Y esto no es sólo un prurito teórico, de construcción científica. Es también, y sobre todo una necesidad práctica, vital, para un recto entendimiento de nuestra realidad administrativa actual. VILLAR PALASI, JOSÉ LUIS, “Problemática de la historia de la administración pública”, *Actas del I Simposio de historia de la administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, pág. 32.

- 2 Tenemos como principales representantes de esta posición a WEIL, PROSPER, *Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1986. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1998 y *La lengua de los derechos. La formación del derecho público tras la Revolución francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994. CHINCHILLA, CARMEN, “Reflexiones en torno a la polémica sobre el origen del derecho administrativo”, en *Nuevas perspectivas del derecho administrativo. Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992.
- 3 DIEGO MENDOZA PÉREZ sostiene que es imposible acercarse a las instituciones administrativas colombianas o de cualquier país latinoamericano si previamente no se tiene claridad sobre las bases jurídicas heredadas de España. No es lógico determinar la naturaleza de nuestras instituciones si se carece del arraigo histórico de los mismos. “se debe explorar la colonia institucional en busca de una clave o criterio para saber y entender lo que la república heredó y que no ha podido repudiar totalmente en los ciento y tantos años de vida independiente(...). La estructura política y social de Colombia tiene en sus líneas generales su remoto origen en las instituciones políticas y sociales de la que fue durante tres siglos en América la España metropolitana. Sin referirse a las españolas no se puede comprender las actuales instituciones colombianas”. Prólogo a ARGUELLO, ALCIBIADES y BUENAHORA, LUIS, *Derecho administrativo colombiano*, Ediciones Colombia, Bogotá, 1927, págs. III a IX.
- 4 Al hablar de límites hay que referirse a la obra del historiador francés del derecho administrativo JEAN LOUIS MESTRE, quien tampoco acoge la postura de que el derecho administrativo aparece con la revolución, sino que tiene expresiones anteriores en los estados feudal y absoluto, y estas manifestaciones constituyen los límites al ejercicio del poder real. *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, Paris, 1985.
- 5 “una multitud de técnicas insertas hoy en el derecho administrativo moderno nacieron antes de existir la administración como tal, produciéndose la paradoja... de unos hijos venidos al mundo antes que su propio padre. Y es que la prioridad en el orden lógico no conlleva la misma prioridad en el nivel histórico. Esta sugestiva aporía no es insólita en el derecho. La misma esclavitud del lenguaje más férrea aun cuando se trata de un lenguaje tecnificado, y doblega cualquier pretensión de absoluta originalidad en un sistema de derecho”. VILLAR PALASI, JOSÉ LUIS, *Técnicas remotas del derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001. pág. 21.
- 6 “Y este sector diferenciado del ordenamiento jurídico no puede calificarse sino como derecho administrativo, pues reúne el rasgo característico del mismo: la exorbitancia frente al derecho privado como medio necesario para que las autoridades públicas encargadas de la gestión administrativa puedan lograr una adecuada satisfacción de determinados fines públicos. Puede concluirse, pues, que ya había un derecho administrativo en el antiguo régimen, que a su vez se basó en las instituciones que el derecho canónico recibió del derecho romano, así como en el derecho regio del período intermedio creado por las curias regias también a partir del derecho romano. Sobre la base de ese derecho administrativo del

2. ASPECTOS GENERALES

La institución de la visita fue creada en el derecho canónico como un instrumento de fiscalización, de vigilancia que ejercía el obispo sobre su diócesis. La inspección tenía que verificar los edificios, los bienes muebles, las cuentas de gestión de sus subordinados y la vida espiritual y temporal de sus fieles⁷. El obispo debía proceder paternalmente, corrigiendo las infracciones mediante la imposición de penas menores como ejercicios espirituales, obras de penitencia y ocasionalmente, contra sus subalternos, la pena medicinal de la suspensión temporal por corto tiempo⁸.

La periodicidad de la visita varió, en un principio fue establecida anualmente por una normativa del Concilio de Tarragona del 516, más tarde el Concilio de Trento reguló que la visita debía ser hecha cada dos años y hoy de acuerdo al Concilio Vaticano II la inspección debe hacerse cada cinco años⁹.

El derecho castellano conoció esta forma de control por ser un ordenamiento influenciado por el derecho común (normativa que surgió de la unión del derecho romano y el derecho canónico). La visita consistía en

“una información secreta practicada por un juez especial, que como resultado de serias denuncias, se podía decretar en cualquier momento contra un oficial del rey o un grupo de ellos, bien en una ciudad o en todo un virreinato”¹⁰.

Era una manera de eludir los procedimientos ordinarios de la administración para obtener noticias sobre

antiguo régimen y sin una ruptura completa con el mismo, pero moldeándolo con los nuevos principios ideológicos y políticos, el constitucionalismo moderno y, sobre todo, la Revolución francesa y la obra napoleónica, dieron nacimiento a un nuevo derecho administrativo: el derecho administrativo propio de un Estado de derecho. Pero el hecho de que antes de ese momento no existiera el derecho administrativo propio de un Estado de derecho no puede llevarnos a afirmar la ausencia de todo derecho administrativo. Cada etapa histórica imprime la huella de los principios ideológicos y políticos predominantes sobre las normas, instituciones y técnicas administrativas, pero la sustantividad o especificidad del derecho administrativo no desaparece”, DESDENTADO DAROCA, EVA, *La crisis de identidad del derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 14.

7 LE BRAS, GEORGE, “*Les origines canoniques du droit administratif*”, en *L'évolution du droit publique*, Etudes offertes a Achille Mestre, Sirey, Paris, 1956, pág. 401.

8 CALÉIS-BOUUAERT, F. y otros, *Traité de droit canonique*, t. I, Leouzey et Ané, Paris, 1946, pág. 442.

9 Código de Derecho Canónico, t. I, EUNSA, Pamplona, 2002, pág. 302.

10 CÉSPEDES DEL CASTILLO, GUILLERMO, *América hispánica (1492-1898)*, t. VI de la historia de España dirigida por Manuel Tuñón de Lara, Editorial Labor, Barcelona, 1983, pág. 240.

“el estado del gobierno organizado y de conseguir la información necesaria, o asegurar la acción correctiva, sin los prolongados retrasos que normalmente obstaculizaban la acción política”¹¹.

Su origen data de las Cortes de Toro de 1371, en donde ENRIQUE II creó la figura de los visitadores, haciendo saber que enviaría a hombres buenos para controlar la gestión de adelantados, merinos y alcaldes¹². Estos visitadores tenían facultades para dictar justicia en lugar de los oficiales incumplidos y poseían facultades disciplinarias

“et para que fagan justicia... también en los ofiçiales commo en los que la meresçieren”¹³.

En las cortes de Toledo de 1480 se reguló que los visitadores debían enviarse cada año para controlar a los jueces y se les otorgó la competencia de “remediar lo que fuere necesario”¹⁴.

Posterior a esta fecha la evolución de la visita castellana presenta dos etapas claramente diferenciadas,

“la primera de 1484 a 1508 se caracteriza principalmente por el titubear de la institución: de una parte, todas las visitas realizadas entre esos años presentan como característica común la condición de pesquisas generales ordenadas para controlar el estado de las chancillerías; de otra parte difieren en punto al poder concedido a los visitadores, quienes ocasionalmente llegaron a disfrutar —según parece— de cierta potestad resolutoria sobre el objeto de la visita, para facilitar así la exigencia de responsabilidad a los componentes de las chancillerías. Una segunda etapa, durante la cual tuvo lugar, estrictamente hablando, la formación de la visita, abarca los años 1513 a 1525, y estuvo determinada por la introducción del principio contradictorio (traslado de las culpas y recepción de los descargos), expediente que convirtió a la visita, definitivamente, en un procedimiento idóneo para la exigencia de responsabilidad, sin desvirtuar un ápice su carácter de procedimiento de control”¹⁵.

11 GIBSON, CHARLES, *España en América*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1977. pág. 169.

12 ESCUDERO, JOSÉ ANTONIO, *Curso de historia del derecho*, Gráficas Solana, Madrid, 1995, pág. 551.

13 GARCÍA MARÍN, JOSÉ MARÍA, *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, pág. 314.

14 MARILUZ URQUIJO, JOSÉ MARÍA, *El agente de la administración pública en Indias*, Instituto Internacional de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1998, pág. 425.

15 GARRIGA, CARLOS, *La audiencia y las chancillerías castellanas (1371-1525)*. *Historia política, régimen jurídico y práctica institucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. pág. 426.

En las Indias las visitas existieron desde que se inició el derecho indiano¹⁶. En el siglo XVI se presentó una confusión entre las visitas y las residencias: es así como en 1573 se ordenó la inspección de ALONSO DE CÁCERES a La Florida, las diligencias que tiene que practicar se llaman visita y residencia; de igual manera en la visita ordenada en 1599 sobre el general de la flota de la Nueva España y su tripulación, también presentó la misma confusión¹⁷.

Con el discurrir del tiempo se diferencian ambas formas de control de la administración pública en las Indias, teniendo como principales las siguientes:

“1. En la visita el juez podía comenzar a actuar antes de publicar los edictos. En las residencias el pregón marcaba la iniciación del procedimiento. 2. En la generalidad de los casos, los funcionarios visitados permanecían en sus puestos, mientras que los residen-

16 El derecho indiano presenta una evolución, como corresponde a cualquier ordenamiento vivo. La primera etapa de este orden jurídico se inicia con las bulas alejandrinas de 1493, sobre el reparto entre España y Portugal de los territorios del Nuevo Mundo. En ellas aparecen las bases del nuevo derecho, el papa ALEJANDRO VI emitió tres bulas, la primera fechada el 3 de mayo de 1493 denominada *Inter coetera*, en dicho documento se le donaron a los reyes católicos todas las islas y tierras descubiertas y por descubrir en el Atlántico navegando por el occidente hacia las Indias. La segunda bula es la *Eximie devotionis* del mismo día de la anterior, en ella se conceden a los reyes las mismas prerrogativas que tenían los portugueses en las tierras e islas de África. La tercera, y última, es la también denominada *Inter coetera*, fue dictada el 4 de mayo del mismo año, por ésta se traza una línea de delimitación entre las tierras e islas portuguesas y las castellanas, esta línea era imaginaria de N. a S. a cien leguas al oeste de las Azores y estableciendo que todo lo situado al este de dicho límite fuera de Portugal y lo que esté al oeste del mismo fuera para Castilla.

Posteriormente continúa con las capitulaciones de descubrimiento y población, que se inician con la estipulada entre COLÓN y los Reyes Católicos, éstas constituyeron normas de primordial importancia que permitieron llevar adelante la empresa a costa de los particulares y bajo el control de la corona.

Las capitulaciones eran unas figuras jurídicas bastante cercanas a las concesiones administrativas, la corona, por sí sola, no podía organizar las expediciones, las cuales se organizaron a riesgo de los particulares. Por este medio España obtuvo soberanía sobre las tierras descubiertas y los jefes de las expediciones obtuvieron recompensas.

El siglo XVII es la centuria en la que se producen las dos obras de más importancia del derecho indiano, como son la *Política indiana* de JUAN DE SOLÓRZANO Y PEREIRA publicada en 1648, y la *Recopilación de las leyes de Indias* de 1680.

En el siglo XVIII se presenta el fenómeno del despotismo ilustrado y del absolutismo político, se emprenden grandes reformas con el advenimiento de la dinastía borbónica al trono español, después de la guerra de Sucesión, como la de las Ordenanzas de intendentes para el Río de la Plata de 1782 y 1783, y de 1786 para la Nueva España, de igual manera se establece la Real Cédula de libre Comercio de 12 de octubre de 1778.

En el siglo XIX el derecho indiano siguió manteniendo vigencia en las primeras constituciones de los países de Iberoamérica, y en Colombia tuvo aplicación hasta finales de siglo cuando es derogado por la Ley 153 de 1887 en su artículo 15. MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “Antecedentes del derecho administrativo en el derecho indiano”, tesis de maestría en derecho administrativo, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002.

17 CÉSPEDES DEL CASTILLO, GUILLERMO, “La visita como institución indiana”, *Anuario de estudios americanos*, n° 3, Sevilla, 1946, pág. 986.

ciados debían hacer abandono de ellos durante el juicio. La diferencia obedecía a que, como en las residencias, el enjuiciado conocía el nombre de los testigos que habían declarado en su contra —cosa que no ocurría en la visita— y hubiera podido vengarse más fácilmente permaneciendo en el cargo. Sin embargo, si mediasen hechos graves que dificultasen las investigaciones, el visitador podía suspender al visitado. A la inversa, los oficiales subalternos residenciados, que ocupaban cargos de escasa importancia, desde los cuales serían incapaces de presionar sobre los testigos, podían continuar en sus puestos. 3. En las residencias se inquiriere siempre sobre un período de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos acaecidos después de haber comenzado la visita. 4. Los nombres de los testigos en los que se fundan los cargos se comunican al residenciado pero no al visitado. 5. Las sentencias del Consejo de Indias que contenían condenaciones de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas. 6. Algunos agentes fueron eximidos de la residencia pero sometidos a la visita. 7. En general, el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pues las primeras habían sido más reglamentadas que las segundas. En las instrucciones a los jueces de residencia figuraba el término, generalmente breve, en el que debía substanciarse el juicio; a los visitadores se les fijaban plazos mayores o no tenían término limitado. 8. El juez de residencia se ciñe a dictar sentencia sin ocuparse de remediar los problemas de la tierra. El visitador suele ser facultado para tomar algunas medidas y dictar ordenanzas”¹⁸.

La decisión de iniciar una visita era competencia del Consejo de Indias,

“al ser informado de la posible existencia de abusos graves, pero incluso sin dicho motivo para informarse de las condiciones de la administración”¹⁹.

Existían visitas específicas y generales. Las primeras se aplicaban a un solo funcionario, a una sola provincia o una sola institución, tales como las visitas sobre castillos y fortalezas, a las universidades, a las estancias, a los obrajes e ingenios, la visita a la tierra²⁰ y las visitas a las cajas reales²¹; mientras que las segundas,

18 MARILUZ URQUIJO, JOSÉ MARÍA, *El agente de la administración*, op. cit. págs. 426-427.

19 BENNASSAR, BARTOLOMÉ, *La América española y la América portuguesa*, Ediciones Akal, Madrid, 1987, pág. 102.

20 “En la historia administrativa del Nuevo Reino de Granada se destacan tres ciclos de visitas a la tierra. Las de la segunda mitad del siglo XVI (1550-1600), momento de fundación de la Real Audiencia; las de comienzos del siglo XVII y las de mediados del siglo XVIII. La principal finalidad de estas visitas era el recuento de la población indígena y el examen de sus condiciones de vida, la tasación de los tributos y el control del cumplimiento de las normas que regulaban el régimen de encomiendas. Las del siglo XVIII suministran un material informativo más amplio relacionado con el estado general de las provincias, las rentas de la Real Hacienda, el funcionamiento de los cabildos, los problemas de la tierra y el poblamiento y la situación demográfica de los diversos grupos sociorraciales”, JARAMILLO URIBE, JAIME, “La administración colonial” en *Nueva historia de Colombia*, vol. 1, Colombia indígena, conquista y colonia, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, pág. 180.

consistían en la inspección o investigación de una audiencia perteneciente a una presidencia o a un virreinato²²,

“si el virrey estaba incluido en la visita, era sólo en su carácter de presidente de la audiencia, quedaba para la residencia el examen de sus actos como funcionario político y militar”²³.

Durante el siglo XVIII, con los Borbones la visita general dejó de ser un instrumento para castigar las malas conductas y fue empleada como elemento reformador para implantar un nuevo conjunto de políticas, como por ejemplo, la visita de JOSÉ GÁLVEZ en México, de 1765 a 1771, que sirvió para reorganizar las finanzas e imponer las reformas ilustradas de CARLOS III²⁴. Otro ejemplo es, la visita realizada a la Audiencia y a la Presidencia de Quito entre 1778 y 1784, llevada a cabo por JOSÉ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO. Esta visita fue exitosa porque vigorizó la Real Hacienda al crear el Tribunal de Cuentas, pero sobrecargó con tributos al pueblo²⁵.

Hay que anotar que estas visitas no siempre fueron exitosas, como las anteriormente citadas, pues en el caso del virreinato del Perú, la visita practicada en 1776 por JOSÉ ANTONIO DE ARECHE, tenía como misión fundamental

“la acción coordinadora en el reajuste territorial y económico de las Indias del Sur”²⁶.

Ésta termina en un rotundo fracaso porque el visitador se enfrenta con el virrey GUIRRIOR, logrando su destitución, hecho que le crea un clima muy desfavorable entre la sociedad peruana; adicionalmente el visitador afronta en 1780 la rebelión

Hay que anotar que esta visita a la tierra tiene un antecedente en el imperio inca, es así como citamos como prueba una referencia hecha por el licenciado VACA DE CASTRO, en la que comenta que: “Guaina Cápac Inga... trabajó mucho y bien en tener toda la tierra tranquila, quieta y pacífica, visitando toda la tierra personalmente desde Chile hasta Quito (...) que no le quedó rincón que en toda la tierra no le hubiese visitado personalmente”. GUEVARA GIL, JORGE ARMANDO y SALOMÓN, FRANK, *La visita personal de indios: ritual político y creación del “indio” en los Andes coloniales*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Cuadernos de Investigación, Lima, 1996. pág. 12.

21 CÉSPEDES DEL CASTILLO, GUILLERMO, *La visita, op. cit.* págs. 999-1000.

22 SANCHEZ BELLA, ISMAEL, *Visitas a Indias (siglos XVI-XVII). Estudios de derecho indiano*, vol. I, Las visitas generales en la América española, EUNSA, Pamplona, 1991, págs. 16-17.

23 HARING, CLARENCE, *El imperio hispánico en América*, Ediciones Solar – Hachette, Buenos Aires, 1966, pág. 160.

24 PIETSCHMANN, HORST, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 8.

25 REIG SATORRES, JOSÉ, “Visita general a la Presidencia y Audiencia de Quito realizada por el licenciado José García de León y Pizarro. (1778-1784)”, *Actas y estudios del XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, t. III, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1997, págs. 127-128.

26 CÉSPEDES DEL CASTILLO, GUILLERMO, *La visita, op. cit.* pág. 1024.

de Tupac Amaru, que aunque la reprime con éxito, su conducta no es bien vista en la península,

“porque se le había enviado para que reorganizara la hacienda y no para que sometiera rebeldes”²⁷.

Además de lo anterior, el fracaso del asiento de la mina de Huancavélica, generó un gran gasto para las finanzas de la corona²⁸.

Otro caso de visita fallida fue la de JUAN FRANCISCO GUTIÉRREZ DE PIÑERES a la Nueva Granada durante los años de 1778 a 1781. El visitador fue investido también con el cargo de regente, sus tareas eran restringir el acceso de los criollos a la administración, aminorar el poder del virrey, la creación de un monopolio de tabaco rentable y la administración directa por la corona del sistema fiscal. Su gestión fue exitosa en la medida en que logró el retiro del clan de los Álvarez de la administración, además, dividió al virreinato en cinco distritos administrativos con jurisdicción sobre los monopolios reales del tabaco y los licores. Sus medidas referentes al monopolio del tabaco dieron origen a la revolución de los comuneros, hecho que impidió que se aplicara la reforma intendencial y que ocasionó el fracaso de esta visita general²⁹.

En la Nueva Granada son de resaltar las visitas generales practicadas por el fiscal de la Real Audiencia FRANCISCO ANTONIO MORENO Y ESCANDÓN en 1775, la de JOSÉ MARÍA CAMPUZANO Y SANZ en 1776 y las de los oidores ANDRÉS VERDUGO Y OQUENDO y JOAQUÍN DE ARÓSTEGUI en 1755. Estas visitas mostraron unos importantes cambios demográficos y sociales, como es el caso de poner en evidencia el descenso de la población indígena y el correspondiente aumento de los mestizos, así como de igual forma también se vio la necesidad de la reducción de las tierras de los resguardos para dar paso a las tierras de ganadería de los españoles y los criollos. Estas inspecciones ordenaron el traslado y la reducción de los pueblos de indios como consecuencia de la disminución de su población³⁰.

27 PALACIO AFARD, VICENTE, “Observaciones sobre el fracaso de una visita al Perú”, *Anuario de estudios americanos*, n° 3, Sevilla, 1946, pág. 320.

28 *Ibidem*, pág. 325.

29 PHELAN, JOHN LEDDY, *El pueblo y el rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1980. págs. 19-50.

30 MELO, JORGE ORLANDO, “Francisco Antonio Moreno y Escandón: retrato de un burócrata colonial”, en MORENO Y ESCANDÓN, FRANCISCO ANTONIO, *Indios y mestizos en la Nueva Granada a finales del siglo XVIII*, vol. 1241985, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, págs. 25-36.

La reforma intendencial del siglo XVIII, contempló para el caso de los virreinos de Nueva España, Perú y del Río de la Plata, la visita como una forma de actuación del intendente, por la que se garantizaba el buen gobierno, la policía. Estos agentes debían buscar la felicidad de los súbditos³¹, por ello tenían que fomentar la agricultura, promover el comercio, expandir la industria, robustecer la minería³², pero también tenían otros objetivos como el recaudo de las tasas y los tributos, el control de los bienes comunales, de las escribanías, inspeccionar la situación de los pueblos de españoles y de indios, la recta administración de justicia, la evangelización y el cuidado de los indios, etc.³³.

3. ASPECTOS PROCESALES

• Nombramiento

La elección del visitador era una tarea bastante compleja. La decisión la tomaba el monarca por asesoramiento del Consejo de Indias, y, en casos excepcionales, se delegó en los virreyes la facultad de nombrar visitadores³⁴. Se elegían personas con formación jurídica, y, en algunos casos, se le daban potestades legislativas que les permitían redactar ordenanzas³⁵. Existió predilección en el nombramiento de inquisidores, ya que éstos poseían “rigurosidad e independencia de criterio”³⁶.

31 Esta búsqueda de la felicidad era una cobertura ideológica de las medidas mercantilistas del autoritarismo regio, pues el soberano no consultaba a sus súbditos para averiguar por su felicidad, sino que de forma paternalista asumía cuál era el bienestar general. MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “La ciencia de la policía y el derecho administrativo”, en *Revista de Estudios Sociojurídicos*, vol. 6, n° 1, Universidad del Rosario, Bogotá, 2004, pág. 181.

32 MARTIRE, EDUARDO, “La visita de los intendentes”, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 24, Imprenta de la Universidad, Buenos Aires, 1978, pág. 206.

33 MARTIRE, EDUARDO, “Una instrucción de visita en la audiencia de Potosí (1785)”, en *Revista de Historia del Derecho*, n° 4, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1976, pág. 429.

34 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *Visitas a Indias*, op. cit. págs. 21 a 24.

35 En la visita realizada en 1611 y 1612 a las gobernaciones de Tucumán y Paraguay por FRANCISCO DE ALFARO, se dictaron ordenanzas referentes a los indios de Tucumán, en la cuarta de ellas se prescribía: “Iten, declaro no haber podido los gobernadores sacar de los repartimientos piezas para encomendar aparte; y, demás que en las visitas particulares he dispuesto lo que me ha parecido justicia y convenir, agora, conforme a una cédula real, su fecha a catorce de diciembre de mil e seiscientos y seis, mando que todos los indios que se han sacado y desmembrado de sus repartimientos luego, sin escusa ni dilación alguna, so pena de perdimiento de indios cualesquiera que tenga la tal persona, y más de cien pesos por cada uno de los dichos indios que dexare de volver” DOUCET, GASTÓN GABRIEL, “Comisiones para un visitador. El marqués de Montesclaros y la visita de don Francisco de Alfaro a las gobernaciones de Tucumán y Paraguay”, *Anuario de Estudios Americanos*, t. XXXIV, Sevilla, 1977, pág. 12.

Para el caso de la Nueva Granada debemos resaltar las ordenanzas dictadas por el visitador JUAN ANTONIO MON Y VELARDE, en la provincia de Antioquia entre 1785 y 1788. Estas disposiciones regularon temas

• Las comisiones

La competencia de los visitadores les estaba dada por un poder general, documento que tenía la forma de Real Provisión, en donde se exponían detalladamente las facultades asignadas, no pudiendo actuar por fuera de la comisión³⁷. Adicionalmente se les expedían delegaciones complementarias por medio de reales cédulas³⁸. Los visitadores vienen a enmarcarse dentro del fenómeno de la moderna administración pública de fines del absolutismo que enfrentó a los oficiales y a los comisionados, los primeros, adquirirían sus cargos por compra mientras que los segundos, eran delegados del monarca, del poder central. Estos últimos eran los representantes de la justicia real por oposición a la justicia estamental representada por la nobleza y radicada en cabeza de los oficiales. Por ello la pugna entre nobleza y monarquía se presentó como un enfrentamiento entre diversas formas de justicia y no como una lucha entre justicia y administración³⁹.

• Medidas cautelares

La principal medida cautelar era el secreto que debía guardarse sobre la visita, cuyo objeto era impedir que los abusos se encubrieran, por lo cual el visitador debía actuar con presteza, como en el caso del visitador de la Nueva España, VALDERRAMA, que envió a su secretario a prender ciertos libros

“los cuales —escribe al rey— tuve aviso que trasladaban, porque éste y otros embustes hartos se usan en esta tierra”⁴⁰.

muy diversos, tales como el aseo de las ciudades y el gobierno económico de los indios. ROBLEDI, EMILIO, *Bosquejo biográfico del señor oidor Juan Antonio Mon y Velarde. Visitador de Antioquia*, t. II, Banco de la República, Bogotá, 1954, pág. 107 y sigs. y 275 y sigs.

36 CÉSPEDES DEL CASTILLO, GUILLERMO, *La visita*, op. cit., pág. 1005.

37 CRUZ BARNEY, ÓSCAR, *Historia del derecho en México*, Oxford University Press, México, 1999, pág. 366.

38 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *Visitas a Indias*, op. cit. págs. 24-25.

39 MANNORI, LUCCA y SORDI, BERNARDO, *El Estado moderno en Europa*, Editorial Trotta., Madrid, 2004, págs. 73-74. Véase también de los mismos autores *Storia del Diritto Amministrativo*, Editoria Laterza, Roma, 2001. págs. 102-127. HINTZE, OTTO, “El comisario y su significación en la historia general de la administración”, en *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968, págs. 161-174. BONNIN, CHARLES JEAN, *Principios de administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, págs. 37-48. MANNONI, STEFANO, *Storia dell Acentramento Amministrativo in Francia*, vol. 1, *La formazione del sistema (1661-1815)*, Giufre Editore, Milano, 1994, págs. 13-19. HAROUEL, JEAN LOUIS y otros, *Histoire des Institutions de l'epoque franque á la Revolution*, PUF, Paris, 1987, págs. 312-319.

40 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *El juicio de visita en Indias. Estudios de derecho indiano*, vol. I, Las visitas generales en la América española, EUNSA, Pamplona, 1991, pág. 66.

• **Publicación**

La visita debía ser publicada de acuerdo a una Real Cédula que se le entregaba al visitador al momento de su nombramiento, como puede verse en esta fechada en 1606:

“y porque conviene que todas las provincias, ciudades y villas sujetas a la dicha Audiencia sepan de la dicha visita, para que si hubieren recibido algún agravio puedan venir ante vos a se quejar de ello, y pedir la justicia del daño que hubieren recibido: os mando que deis aviso a todas la dichas provincias, ciudades y villas, sujetas a la dicha Audiencia de la dicha visita, para que todas las personas que quisieren venir ante vos a pedir su justicia de los agravios que así hubieren recibido de los dichos presidente y oidor, alcaldes y fiscales y oficiales reales y de las otras personas a quien mandamos visitar lo puedan hacer, y para ello les señalaréis el término que os pareciere”⁴¹.

La publicación debía hacerse de viva voz y tenía que fijarse un edicto informando el contenido de la visita.

• **Recusación**

Se podía recusar al visitador por causa justificada, pero ésta se utilizaba para retardar las pesquisas, por lo cual se les dio competencia a los virreyes y presidentes para nombrar un adjunto (acompañado) que asistía al visitador en las causas en las que éste hubiera sido recusado⁴².

• **Demandas públicas (agravios)**

El visitador contaba con un término de 60 días para atender las reparaciones de agravios⁴³, el cual se contaba desde el momento de la publicación. El procedimiento se realizaba en audiencia pública donde los particulares interponían demandas con-

41 *Ibidem*, pág. 69.

42 CÉSPEDES DEL CASTILLO, GUILLERMO, *La visita, op. cit.* pág. 1010.

43 SOLÓRZANO y PEREYRA comenta que “El qual juicio de visita tiene su apoyo, en lo que Dios se refiere en el Génesis, quando hablando á nuestro modo dixo que quería baxar y vér, si era cierto el clamor que havia llegado á sus oídos. Y también aluden á él algunos textos, que dicen que una de las más propias y precisas obligaciones del Principe, es, vér y procurar que sus súbditos no sean agraviados, ni mal tratados por los Jueces y Oficiales que les han diputado para que los librasen de éstos agravios y vexaciones. SOLÓRZANO Y PEREYRA, JUAN, *Política indiana*, libro V, Compañía Iberoamericana de Publicaciones, Madrid, 1931, cap. X, ítem. 11.

tra los visitados, finalizada la cual, el visitador sentenciaba. Esta práctica no fue conocida en Castilla, pues era considerada anómala por el derecho común⁴⁴.

• Sumaria

- a) Información secreta. Dentro de la sumaria se daban la recepción de testimonios y la inspección de libros. De estos últimos se revisaban principalmente el libro de acuerdos de la Audiencia y los libros de la Real Hacienda⁴⁵. En cuanto a los testimonios, éstos se tomaban con gran sigilo, se ocultaba la identidad de los testigos a los visitados, el visitador elegía arbitrariamente a las personas que debían testificar y tenían como fin primordial la averiguación de la verdad⁴⁶.
- b) Cargos. Una vez finalizada la “secreta”, el visitador formulaba los cargos a los visitados, los cuales podían ser comunes para todos los miembros del ente visitado o particulares para cada visitado. Los cargos se le notificaban al investigado, dándoles, en el caso de los oidores un término de 10 días para que los contestaran⁴⁷.

Según PILAR ARREGUI, a la Audiencia de México la visitaron seis veces durante los Austrias, y señala como irregularidades más frecuentes, que dieron origen a los cargos formulados, la dilación de las causas y la parcialidad de los jueces por parentesco, los abusos de orden económico y los excesos de poder⁴⁸.

En la visita a la Audiencia de Quito al presidente ANTONIO MORGÁ se le formularon setenta y tres cargos. Los más importantes eran tener un casino público en su casa; el haber contrabandeado seda desde la China; el no pagar el impuesto del quinto del valor de todos los metales preciosos que él había adquirido; por sus aventuras amorosas y por estrechas relaciones con un vecino indeseable de Quito⁴⁹.

44 GARRIGA, CARLOS, *La expansión de la visita castellana a Indias. Actas y estudios del XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, t. III, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1997, págs. 69-74.

45 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *El juicio de visita, op. cit.* págs. 93-94.

46 GARRIGA, CARLOS, *La audiencia, op. cit.* pág. 427.

47 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *El juicio de visita, op. cit.* págs. 95-97.

48 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, “La eficacia de la visita en Indias”, *Anuario de historia del derecho español*, 1980, pág. 405.

49 PHELAN, JOHN LEDDY, *El reino de Quito en el siglo XVII*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1985. pág. 438.

En la Nueva Granada en la época de los Austrias se presentaron seis visitas a la Audiencia, que mostraron como anormalidades más comunes los atropellos a los indios, el abuso de poder, la parcialidad de los magistrados, los abusos contra el erario real, la extralimitación de funciones, las faltas contra la dignidad de la justicia y se formularon otros cargos por el incumplimiento de horario; la no fiscalización de una obra encomendada, y por último, el incumplimiento de los deberes propios del cargo, que comprende la omisión de lo preceptuado por las ordenanzas, y que incluye, por ejemplo, la no verificación de que los oficiales reales cobraran por sus emolumentos la cuantía permitida, o la no construcción en los pueblos del distrito de la audiencia de iglesias de cal y piedra y la reparación de las ya existentes⁵⁰.

- c) Descargos. En esta fase se traslada a los inculpados el impulso del procedimiento⁵¹, los cuales se defendían solicitando testimonios, cuyo coste debía ser asumido por ellos⁵².
- d) Suspensión. El visitador podía suspender en el desempeño de sus oficios a los inculpados, informando luego al Consejo de Indias, al virrey o presidente, dependiendo de los casos⁵³.

Un ejemplo de suspensión se dio por parte del visitador MAÑOZCA en la visita a la Audiencia de Quito, donde el 22 de julio de 1625 suspendió al presidente de la Audiencia, ANTONIO MORGA, al oidor mayor MATÍAS DE PERALTA y al oidor MANUEL TELLO DE VELASCO. La determinación se tomó porque, según el visitador, los testigos no se atrevían a testificar contra los oidores mientras éstos estuvieran en los estrados⁵⁴.

Otros casos se dieron en 1568 en la visita a la Audiencia de Santa Fe, en la cual el visitador MONZÓN suspendió al presidente LOPE DE ARMENDÁRIZ; en Lima en 1662, donde el visitador CORNEJO suspendió al oidor más antiguo⁵⁵ y en la de México en 1563 en la cual se suspendieron a los oidores VASCO DE PUGA y LUIS DE VILLANUEVA Y ZAPATA, por exceso de poder⁵⁶.

50 MAYORGA GARCÍA, FERNANDO, *La Real Audiencia de Santa Fe en los siglos XVI y XVII*, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, Bogotá, 1991, pág. 343 y sigs.

51 GARRIGA, CARLOS, *La Audiencia*, op. cit. pág. 427.

52 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *El juicio de visita*, op. cit. pág. 98.

53 OTS CAPDEQUÍ, JOSÉ MARÍA, *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Editorial Aguilar, Madrid, 1969, pág. 189.

54 PHELAN, JOHN LEDDY, *El reino de Quito*, op. cit. pág. 381.

55 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *La eficacia de la visita*, op. cit. págs. 389-390.

56 DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO, *Estudios de historia jurídica*, UNAM, México, 1994. pág. 102.

Durante el lapso de la suspensión los visitados no devengaban ningún salario, y si luego la medida era revocada por el Consejo de Indias no se pagaban los sueldos dejados de percibir⁵⁷.

• **Sentencia**

Una vez finalizado su encargo, el visitador remitía todos los documentos al Consejo de Indias para que éste dictara sentencia. Cuando el expediente llegaba al consejo, se procedía a la vista con citación de los procuradores de los inculcados. Posteriormente, se procedía a la votación de la providencia en la cual si

“los votos no fueren conformes, se haya de estar y esté por lo que la mayor parte determinare, siendo a lo menos tres votos conformes de toda conformidad, y habiendo votos iguales o no habiendo los dichos tres votos conformes, se remita a más jueces que por los menos los que lo vieron en remisión sean tres y se junten con los demás a determinarlo”⁵⁸.

Las sanciones que se impusieron con mayor frecuencia fueron las multas y suspensiones temporales de los oficios, de manera excepcional, las suspensiones definitivas, los traslados a otras audiencias, y en dos casos únicos en los siglos XVI y XVII la pena de muerte para dos oidores. Consta que, en esos mismos siglos, hubo treinta y cinco suspensiones de oidores y fiscales, ocho privaciones de oficio y dos traslados⁵⁹. Para las visitas de encomiendas de indios, las penas más usuales a los encomenderos eran la pérdida de la encomienda, prisión, destierro, multas a favor de la Cámara de su majestad, gastos de la visita e indemnizaciones a favor de los indios⁶⁰.

4. CRÍTICAS

Como críticas negativas, encontramos, en primera instancia, su extensa duración. De las practicadas en el siglo XVII, la de Quito duró de 1624 a 1637; la de México

57 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *El juicio de visita, op. cit.* pág. 106.

58 *Ibidem*, pág. 111.

59 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *La eficacia de la visita, op. cit.* pág. 405.

60 JARAMILLO MEJÍA, WILLIAM, *Antioquia bajo los Austrias*, t. I, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica 2ª edición, Bogotá, 1998. págs. 246-246.

de 1649 a 1654; la de Bogotá de 1630 a 1637; la de Lima de 1625 a 1638 y la de Charcas 20 años⁶¹.

Adicionalmente, la visita resultaba muy costosa para la corona. Así, el visitador MAÑOZCA recibió 3.600 ducados anuales, además de su sueldo normal, y el obispo de Puebla y visitador de México, JUAN DE PALAFOX Y MENDOZA, gastó 32.000 pesos durante su gestión de 1640 a 1642⁶².

Otro defecto era el rigorismo excesivo de los visitadores que traía como consecuencia la perturbación de la paz en la ciudad que estaba siendo visitada, defecto que generalmente derivaba en el abuso, y para ello la corona tenía el arma de la suspensión de los visitadores, como ocurrió con CORNEJO, MAÑOZCA y MONZÓN⁶³.

El marqués de MONTESCLAROS, virrey de la Nueva España, tenía un juicio bastante negativo de las visitas:

“nunca fueron inspección fría y metódica que saneara a fondo la vida pública colonial, sino torbellino de viento que hace desaparecer algunas basuras, pero levanta todas hasta los ojos del transeúnte, le daña, le irrita, y una vez aquietado, deja la mayor parte de las cosas aproximadamente como estaban”⁶⁴.

Debemos resaltar como aspectos positivos, siguiendo a SÁNCHEZ BELLA:

“hay que destacar la independencia de los visitadores, sobre todo los generales, respecto a las altas autoridades indianas, virreyes, presidentes y audiencias especialmente. Amparados en la amplitud de sus poderes o comisiones, dotados mucho ellos de carácter enérgico, con una larga experiencia en tribunales, bastantes veces en el de la Inquisición, solían actuar con una libertad y firmeza que imponía temor a los visitados y daba seguridad a los súbditos”⁶⁵.

Los resultados de las visitas servirían, según GARRIGA,

“para orientar de manera decisiva la política regia de nombramientos mediante la provisión de oficios y la promoción de los oficiales y para la reglamentación del aparato jurisdiccional indiano”⁶⁶.

61 MARILUZ URQUIJO, JOSÉ MARÍA, *El agente de la administración*, op. cit. pág. 427, véase también SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *La eficacia de la visita*, op. cit. pág. 388.

62 PHELAN, JOHN LEDDY, *El reino de Quito*, op. cit. págs. 325-326.

63 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *La eficacia de la visita*, op. cit. pág. 391.

64 CÉSPEDES DEL CASTILLO, GUILLERMO, *La visita*, op. cit. pág. 1020.

65 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *La eficacia de la visita*, op. cit. pág. 407.

66 GARRIGA, CARLOS, *La expansión de la visita*, op. cit. pág. 78.

En opinión de PIETSCHMANN:

“La significación de las visitas generales no radica tanto, sin embargo, en sus consecuencias judiciales, sino en su función política como instrumento para la reforma de la administración, ya que los visitadores generales disponían de poderes muy vastos, que los colocaban en posición de relevar a funcionarios, cambiar la organización de autoridades y tomar otras medidas de semejante trascendencia. Ya que las circunstancias extraordinarias de tal procedimiento creaban la posibilidad de contraer especiales méritos, que por regla general redundaban en un ascenso profesional, los visitadores tomaban su misión muy en serio y realizaban investigaciones severas que casi siempre conducían a un mejoramiento del modo de trabajar de las autoridades. Las visitas eran probablemente, pues, el procedimiento más efectivo para el control de la actividad administrativa...”⁶⁷.

Al comparar la forma de control que existió en la América española con la América portuguesa, encontramos que esta última tuvo menor eficacia porque,

“A pesar de las prohibiciones, todos los gobernadores poseían grandes explotaciones de azúcar y numerosos esclavos negros. En el interior, los ricos propietarios agrarios, *os poderosos do sertão*, eran todopoderosos, controlaban según sus conveniencias a la administración y la justicia. A pesar de la introducción del sistema de residencia (disposición del 11 de marzo de 1718), llegada, por otra parte, con excesivo retraso, los funcionarios portugueses en Brasil sufrieron un control menos severo, y pudieron entregarse con mayor facilidad a las arbitrariedades y a las actividades lucrativas”⁶⁸.

Hay que destacar, también, el importante papel que cumplieron las visitas y los visitadores, dentro del gobierno de las Indias, ya que éstos colaboraban en los asuntos gubernativos a los virreyes y presidentes, como

“cuando en 1591 se ordena que los indios del Perú sirvan con un quinto, además de las tasas, para mantener una armada en el océano, el virrey LUIS DE VELASCO reúne una junta en Lima a la que asiste el visitador BONILLA, donde se acuerda que no se cobre el quinto, lo cual es confirmado por el rey”⁶⁹.

Para concluir es interesante traer a colación la comparación del visitador con el *ombudsman* escandinavo:

67 PIETSCHMANN, HORST, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, págs. 158-159.

68 BENNASSAR, BARTOLOMÉ, *La América española*, *op. cit.* pág. 108.

69 SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL, *La eficacia de la visita*, *op. cit.* pág. 408.

“Este funcionario es un investigador público encargado de examinar las quejas de los diferentes ciudadanos respecto de la manera en que los tratan los organismos gubernamentales. Tal como al *ombudsman*, al visitador general se le podía acercar cualquier ciudadano con una queja o reclamo de que la administración le había dado un trato ineficiente o injusto. Aunque las similitudes entre estas dos instituciones son reales, también son las diferencias. El cargo del *ombudsman* es permanente, el cargo del visitador general es ocasional. La función de *ombudsman* es la de persuadir a los burócratas que hagan ajustes y concesiones a los ciudadanos agraviados, de justificarlo así las leyes. El visitador general, por otra parte, procuraba documentar los abusos de autoridad por los cuales el consejo podía imponer sanciones. Con todo, ambos mecanismos han entregado a los ciudadanos un medio para desagraviarse de los actos arbitrarios de los burócratas”⁷⁰.

70 PHELAN, JOHN LEDDY, *El reino de Quito*, op. cit. pág. 451.