



*FISCALIDAD*

E D I C I Ó N # 3

Segundo Semestre 2009

---

## CONSEJO EDITORIAL

### **Carlos Marx Carrasco**

Director General del SRI

### **Miguel Acosta Andino**

Director Nacional del Centro de Estudios Fiscales

### **Byron Vásconez Vásconez**

Director Nacional de Planificación y Control de Gestión

---

## CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

### **Departamento de Estudios Tributarios SRI**

Mauro Andino Alarcón

Diana Arias Urvina

Edwin Buenaño

Liliana Cano Escobar

Yuri Guandinango

Nicolás Oliva

José Ramírez

### **Bibliotecario**

Pablo Carrión Serrano

---

## Articulist

Lucas Achig Subía

Víctor Aguilar y Juan Pablo Sarmiento

Leonardo Espinosa

Mauro Andino Alarcón

## Tercera Edición

Quito-2009

**SRI** gov.ec

## CONTENIDO

---

### Presentación

---

8

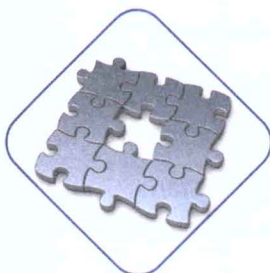


### La política tributaria en la Gobernación de Cuenca a finales del período colonial: tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección

11

Lucas Achig Subía

---

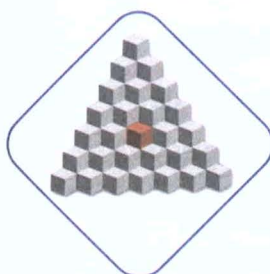


### Estimación de la economía oculta en el Ecuador: Aplicación de métodos de consumo de energía, monetario y del modelo de múltiples causas - múltiples efectos, para el período 1980-2006

35

Víctor Aguilar y Juan Pablo Sarmiento

---

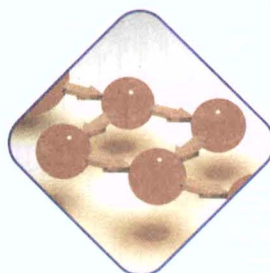


### Políticas tributarias y redistributivas en la historia estatal del Ecuador

83

Leonardo Espinosa

---



### Hacia un nuevo sistema de Imposición Directa: El Impuesto a la Renta en el Ecuador, un sistema distributivo

105

Mauro Andino Alarcón

---

# LA POLITICA TRIBUTARIA EN LA GOBERNACION DE CUENCA A FINALES DEL PERIODO COLONIAL

*Tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección*

---

Lucas Achig Subía\*

\*Profesor investigador de la Universidad de Cuenca. Miembro correspondiente de la Academia Nacional de Historia.

Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen únicamente al autor y no representan necesariamente la posición u opinión del Servicio de Rentas Internas SRI.

# LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LA GOBERNACIÓN DE CUENCA A FINALES DEL PERÍODO COLONIAL:

**Tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección.**

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación intenta analizar la política tributaria de la Corona Española de finales del período colonial, tomando como estudio de caso la Gobernación de Cuenca. Consideramos pertinente remitirnos al final del período colonial por la importancia de las reformas borbónicas efectuadas en la administración tributaria y porque allí se sentaron las bases de la política tributaria que luego fue aplicada por los gobiernos republicanos, con las reformas propias de una sociedad que cambia y que fue lentamente encontrando el camino de las políticas redistributivas del ingreso causado por la tributación.

## ABSTRACT

This research attempts to analyze the tax policy at the end of Spanish colonial period, taking as a case of study the "Gobernación de Cuenca". We consider relevant to analyze only the end of the colonial period because these reforms that took place at that time were the base of the further policies applied by the Republican governments. These reforms had been applied in a changing society and they were slowly finding the path of the redistribution policies caused by taxation.



## INTRODUCCION

La economía de los estados, en todo tiempo y lugar, se ha sostenido en gran parte en base a tributos e imposiciones ordenados por sus gobernantes, para ser cumplidos por sus gobernados, lo cual ha permitido mover el aparato estatal en diversas direcciones y con diferentes intereses. De allí que resulta importante analizar las políticas tributarias en contextos históricos y en espacios determinados, como el caso ecuatoriano.

En este sentido, el presente trabajo de investigación intenta analizar la política tributaria de la Corona Española de finales del período colonial, tomando como un estudio de caso la Gobernación de Cuenca. Consideramos pertinente remitirnos al final del período colonial por la importancia de las reformas borbónicas en la administración tributaria y porque allí se sentaron las bases de la política tributaria que luego fue aplicada por los gobiernos republicanos, con las reformas propias de una sociedad que cambia y que fue lentamente encontrando el camino de las políticas redistributivas del ingreso causado por la tributación.

También consideramos importante señalar que el ejercicio de la política tributaria nunca estuvo exento de las irregularidades propias de un fenómeno muy sensible que acarrea evasión, corrupción, así como reclamos y protestas de los contribuyentes.

Esta situación trata de ser abordada en el presente ensayo que consta de cinco aspectos muy sugestivos de la política tributaria, en este caso de la Gobernación de Cuenca, en el último período colonial: tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección.

## 1. TRIBUTACION

La tributación ha sido, es y será una de las principales fuentes de ingresos del Estado, sea colonial o republicano, creándose organismos e instituciones encargados exclusivamente de incrementar sus montos y de su administración. En el caso colonial fueron las "Cajas Reales", organismo perteneciente a la Real Hacienda que fue instituido por la Corona Española para registrar y administrar, tanto los ingresos como los egresos de una determinada jurisdicción colonial.

*"Las Cajas Reales en América Colonial se crearon mediante una Cédula Real de 1579, con las mismas especificaciones de las existentes en la península y bajo el control directo y responsabilidad del Contador y Tesorero, sin que pueda intervenir autoridad alguna, sea civil o eclesiástica. (...) Su objetivo fue la recaudación de una parte de todo cuanto producía un sector en frutos, especies, animales y minerales, mediante una anotación detallada, numerada y rubricada en los libros de cargo; mientras en los libros de data se detallaba igualmente todo lo que salía de las Cajas Reales". (Achig, 1978, 152).*

La Corona Española tuvo mucho cuidado en el control de las Cajas Reales, puesto que allí se depositaba el ingreso económico más significativo de las colonias, obtenido en base a la apropiación del excedente extraído de la explotación indígena y que permitía reanimar en forma permanente su endeble economía asolada por el despilfarro, la vida palaciega, la guerra y la invasión napoleónica.

La estructura administrativa de la Real Hacienda, en el caso de Cuenca, estuvo conformada por el Contador, el Tesorero, los Procuradores de Causas o recaudadores y el Escribano. Las decisiones se tomaban en la Junta de Real Hacienda presidida por el Corregidor o el Gobernador, según la época. Su principal y única función era administrar las "Cajas Reales", en cuyos libros se anotaban los ingresos que estaban constituidos básicamente por tributos de distintas especies como tributación indígena, imposiciones a cargos públicos, alcabalas, estanco de tabacos y de aguardiente, gabelas y aduanas. Igualmente se registraban los egresos que estaban referidos esencialmente a las remesas que regularmente se enviaban a Quito en calidad de situados, los pagos a los funcionarios de alta jerarquía, los párrocos de la jurisdicción, los gastos militares y demás gastos aprobados por los organismos competentes.

El detalle de los ingresos y egresos a las Cajas Reales de la Gobernación de Cuenca, en el período 1779 – 1810, se puede observar en el siguiente cuadro:



**Cuadro 1**  
**Ingresos y Egresos de las Cajas Reales**  
**Gobernación de Cuenca**  
**Período 1779 - 1810**

<b>AÑO</b>	<b>INGRESOS (en pesos)</b>	<b>EGRESOS (en pesos)</b>	<b>RESIDUOS</b>
1779	44.865	44.865	00
1780	62.212	62.212	00
1782	108.918	108.918	00
1783	121.764	121.764	00
1784	80.641	80.641	00
1786	81.196	81.196	00
1787	196.591	196.591	00
1789	106.277	106.277	00
1792	196.844	196.844	00
1794	154.400	93.870	60.530
1800	190.499	93.516	96.983
1801	256.718	96.625	160.093
1802	292.622	122.115	170.507
1804	318.822	135.056	183.766
1805	313.225	153.510	159.715
1806	367.533	150.832	216.701
1807	362.212	156.065	206.147
1808	348.096	158.280	189.816
1809	361.827	319.670	42.157
1810	217.618	107.773	109.845

**Fuente:** ANH/C

**Elaboración:** Leonardo Espinoza

Los datos que se presentan en el cuadro demuestran un creciente incremento de los ingresos que se sustentaban básicamente en la tributación indígena y la venta o remate de los cargos públicos, pudiéndose advertir que se puso mayor atención y control en las recaudaciones tributarias. En cuanto a los egresos se advierte una utilización austera y ponderada, salvo el año de 1809 en que se envía a Quito casi la totalidad de las recaudaciones para sofocar la rebelión de los patriotas del 2 de Agosto.

Es interesante observar que a partir de 1794 se hacen constar residuos en las cuentas de las Cajas Reales, debido a que no todas las remesas fueron enviadas a Quito en calidad de situados, quedando un significativo remanente que era utilizado en la obra pública de la Gobernación de Cuenca, pero ocasionando malestar e inconformidad en las autoridades de Quito.

Leonardo Espinoza, analizando cada uno de los rubros de ingresos, señala que *“Durante el período colonial, las principales partidas de ingresos según su orden de importancia son: tributación indígena (40.1%), diversas imposiciones que se cargan por la obtención de cargos públicos sean éstos civiles, militares o eclesiásticos, o por la vacancia de los mismos (10%), estanco de tabacos (8.9%), estanco de aguardientes (6%), alcabalas (5.5%), quedando el 29.5% para otros ingresos como montepío militar, seminario, donativos gratuitos, cruzada, etc. que*

son principalmente ramos particulares no vinculados directamente al movimiento financiero de la Real Hacienda". (Espinoza, 1979, 73)

En efecto, "La tributación indígena constituye el mecanismo básico de extracción del excedente de la población nativa sujeta a un proceso de dominación y explotación permanente. Los intentos de industrialización tardía que se pretenden en la metrópoli española a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, significan para las masas indígenas del continente colonizado una mayor presión de tributación para favorecer el proceso de acumulación que exige la política económica borbónica". (Espinoza, op, cit. p. 80)

Las recaudaciones por el remate de cargos públicos eran otra importante fuente de ingresos y corresponden a las vacantes mayores y menores, las medias annatas, los oficios vendibles y renunciables y, en general, los impuestos provenientes del otorgamiento de un cargo o un beneficio Real, bien sea civil, militar o eclesiástico. Ahora bien, las recaudaciones por esta vía no tenían mayores inconvenientes porque los favorecidos tenían que entregar antes de tomar posesión de su cargo.

En efecto, "Otra de las formas significativas de tributación en Cuenca constituye los remates de los cargos públicos. En 1771, el Presidente de la Real Audiencia de Quito ordena sacar las escribanías de Cuenca a remate y encarga a los Oficiales Reales para pregonar y avaluar las mencionadas escribanías. Estos oficiales nombraron peritos para el avalúo, los cuales avaluaron cada escribanía en 1.000 pesos. Hecho el pregón se presenta un postor y remata en 700 pesos: 100 de contado y el resto por tercias partes; pero no cumplió y en su lugar remata José de la Parra en 700 pesos: 100 de contado y el resto en tres años. Ahora bien, en el remate no se incluyen los impuestos que para este cargo son los siguientes:

- Media Annata: 72 pesos, 4 reales, 14 2/3 maravedis (2.5% del valor del cargo)
- Real Derecho: 17 pesos, 4 reales
- Tercio de Emolumentos: 5 pesos, 6 reales, 22 2/3 de maravedis
- Tercio de Conducción: 4 pesos, 1 real, 26 maravedis

Para el año de 1773 se tiene previsto el remate del cargo de Alguacil Mayor y Regidor Perpetuo del Ilustre Cabildo de Cuenca, cargo que se avalúa en 4.000 pesos a pagarse por tercias partes en el plazo de dos años. Posteriormente, este mismo cargo se remata en 5.250 pesos pagaderos en tres años.

Al respecto es muy importante aclarar dos situaciones: una, el que remataba el cargo público debía demostrar conocimientos del cargo a desempeñar, para lo cual debía examinarse en Quito; dos, la mayoría de los remates se hacían en Quito, allí se cumplían los trámites y se posesionaban en Cuenca. Otra herencia del centralismo burocrático". (Achig, 1980, 29s)

En cuanto a los egresos, "su principal partida constituye las remesas enviadas a Quito (56.6%) en calidad de excedentes extraídos por el dominio colonial de la Gobernación de Cuenca. Los gastos administrativos destinados al sostenimiento del aparato burocrático local representan el 12.5% del total, mientras que los gastos militares son muy débiles, llegando apenas a un 2.3%; el 28.6% restante corresponde a otros egresos que incluyen pensiones, pagos a particulares por diversos conceptos, tabacos, donativos apostólicos y graciosos, vacantes mayores y menores, seminario, gastos extraordinarios, etc. El año de mayores erogaciones fiscales fue 1787, seguramente motivado por los fuertes gastos que representarían los festejos organizados por la ciudad para recibir al primer Obispo de la Diócesis de Cuenca, erigida en 1779, acontecimiento singular si consideramos que era la segunda Diócesis fundada en tierras quiteñas". (Espinoza, op, cit. p. 75)

## 2. RECAUDACION

Conjuntamente con la tributación, la mayor preocupación del Estado, en todo tiempo y lugar se ha concentrado en la recaudación, con la finalidad de precautelar que los tributos sean cobrados en su totalidad y que ingresen en la misma proporción a las arcas fiscales. Esta preocupación ha hecho que se arbitren históricamente un sinnúmero de medidas y disposiciones tendientes a incrementar y controlar la recaudación, a pesar de lo cual, la evasión y la corrupción siempre han estado presentes en este sensible proceso de tributación y recaudación.

Desde el período colonial se tuvo una visión recaudacionista de la tributación bajo el principio de que todo le pertenece al Rey, quien generosamente entrega a sus vasallos en usufructo, a cambio de una gabela que representa el señorío del Príncipe sobre sus dominios.

Las recaudaciones realizadas por la Real Hacienda, sea en numerario o en especies, se depositaban en las Cajas Reales fuertemente resguardadas por tres llaves que tenían tres funcionarios de distinto rango y sólo se podía abrir con el consentimiento de ellos, a petición del Contador Real. Además de las Cajas Reales existían las Cajas de Propios de la Ciudad que administraba el Cabildo y se nutrían de los ingresos pertenecientes a la ciudad que, en el caso de Cuenca, giraba en torno del arrendamiento de las tierras que poseía la ciudad en El Ejido y Totoracocha.

La visión recaudacionista llevó a privilegiar las recaudaciones sobre los gastos corrientes de las fiestas religiosas y profanas, obligando, en la mayoría de los casos, a realizarlas por cuenta de los funcionarios públicos o del vecindario; como sucedió el 4 de junio de 1732, que se decide realizar las fiestas de Corpus pagando a prorrata los miembros del Cabildo, por encontrarse pobres las arcas de propios de la ciudad. (AMH/C, Libro 11). También llevó a descuidar asuntos tan elementales como el adecentamiento de las oficinas de Real Hacienda que, para 1784, *"apenas existe una mesa de contar plata y un estante pequeño para colocar los papeles de archivo; por lo cual, el nuevo Contador Marcos de Lamar mandó hacer 4 mesas pequeñas, un estante, 6 cajones pequeños, y pidió prestado a temporalidades dos mesas grandes"*. (ANH/C, L. 58, 124 r).

Con esta misma visión, se buscaron nuevos rubros de recaudación en los efectos de la tierra, llegando a estancarse, en el caso de Cuenca, el tabaco, el aguardiente de caña, la cascarilla y hasta la pelea de gallos, ocasionando un permanente malestar entre los productores y recolectores de estos géneros, y los aficionados al juego de gallos. En efecto, la noticia recibida en Cuenca, el 15 de enero de 1754, del envío desde Quito, de un Juez de Visita para las haciendas de Caña, con el propósito de medir sus tierras y crear el estanco de aguardiente, ocasiona un fuerte malestar en el Cabildo, que se agudiza en 1757 con la llegada de los medidores de las cuadras dedicadas al cultivo de la caña. (AMH/C, Libro 12).

En el caso de la cascarilla, el malestar se generaliza ante la decisión de las autoridades quiteñas de entregar licencias para el acopio del producto.

Con las Reformas Borbónicas también cambiaron las formas de recaudación, pues, los rubros que antes eran sometidos a remate o arrendamiento, como los tributos y los estancos, pasaron a ser de administración directa de la Real Hacienda, dando mayor pábulo a la corrupción de contadores y tesoreros, como efectivamente sucedió en Cuenca con el Contador Interino Gabriel Delgado en 1771 y Martín Coello en 1789. En esta misma perspectiva, el 25 de octubre de 1787, se ordenó el cambio del sistema tradicional de las cuentas únicas al método de partida doble (ANH/C, L. 2, 97), pero sin lograr los resultados esperados porque sencillamente el problema no era contable sino de tipo moral y ético.

Los donativos gratuitos que frecuentemente solicitaba la Corona a sus vasallos para atender las emergencias de las guerras contra Francia, las obras públicas peninsulares y las fiestas palaciegas, constituyeron nuevas fuentes de recaudación que causaron malestar en el vecindario cuencano porque se sumaban a la larga cadena de imposiciones numerarias que se veían obligados a pagar so pena de cárceles y escarmientos.

## Política centralista de la recaudación

Las recaudaciones tenían que ser depositadas en las Cajas Reales de las respectivas jurisdicciones, pero la Corona Española para tener un mayor control de ellas estableció una jerarquía de sujeción de las Cajas Reales. En efecto, por expresas disposiciones de las "Leyes de los Reinos de las Indias", se estableció una jerarquía de sujeción de las Cajas Reales, en un recorrido que se inicia en las Villas o Ciudades, como el caso de Zaruma, sujetas a las provinciales, éstas a las virreinales, para finalmente llegar a la Casa de Contratación de Sevilla constituida, en el siglo XVIII, en el centro administrativo-financiero español de las colonias americanas.

En el caso de Cuenca, las Cajas Reales se trasladaron, en 1725, desde Loja, por orden del Tribunal Mayor de Cuentas de la Real Audiencia de Quito, al cual permanecieron sujetas durante la mayor parte del siglo XVIII, con esporádicos traslados a Lima o Santa Fe, según la adscripción jurisdiccional de Cuenca a estos virreinos, no por decisión propia sino por intereses de las cúpulas administrativas virreinales y de la Corona Española. Ahora bien, esta sujeción se vio reflejada en un control permanente, estricto y coercitivo del Contador Mayor de Quito sobre los Oficiales Reales de Cuenca, con el propósito de mantener al día y en orden las Cajas Reales, de conformidad a las leyes y reglamentos de Real Hacienda. Este control se hizo cada vez más necesario y permanente ante las falencias observadas, desde Quito, en la administración de Real Hacienda por parte de la mayoría de los Oficiales Reales que pasaron por las Cajas de Cuenca, demostrando su incompetencia para el ejercicio del cargo. Esto sucedió, por ejemplo, el 4 de marzo de 1779, cuando el Tribunal Mayor de Cuentas de Quito amonesta a los Oficiales Reales de Cuenca por la demora en el envío de las cuentas, lo cual retarda las acciones para su cobro; advirtiendo, además, su falta de capacitación en el manejo de la Real Hacienda. (ANH/Q, C. 276 12v).

Una de las figuras administrativas más utilizadas para el control de la Real Hacienda de Cuenca fueron los glosas que se imponían a los Oficiales Reales, por parte del Tribunal Mayor de Cuentas de Quito, que debían justificar en un tiempo perentorio; caso contrario, se les descontaba de las fianzas que habían otorgado al momento de posesionarse de su cargo. Hacia finales del siglo XVIII, las glosas se referían sobre todo a la imprecación para que los Oficiales Reales cobren las deudas atrasadas, que fue el problema fundamental de la Real Hacienda en este período, y quizás en toda la colonia. Por ejemplo, en 1779, las glosas giraban en torno a deudas no cobradas, ante lo cual se contesta que se ha hecho los esfuerzos para hacerlo, pero que hay imposibilidad de pago por la indigencia de deudores y fiadores. (ANH/C, Doc. 130.904). En 1780, las glosas ascienden a 8.101 pesos y 2 reales; se sigue insistiendo en la recaudación de las deudas atrasadas y se contesta indicando los esfuerzos que están haciendo al respecto, pero que algunas están prácticamente perdidas, otras se recaudan a medias y otras en su totalidad. (ANH/C, Doc. 130.995). En las glosas del año de 1782 sucede una cosa curiosa: el Tribunal de Cuentas de Quito exige la devolución de las recaudaciones cobradas en exceso a varios contribuyentes, por errores de cálculo en el cobro. Al tribunal también le preocupa el gasto excesivo en papel sellado y la poca recaudación por el azogue, presintiendo que hay corrupción y contrabando. (ANH/C, Doc. 130.917).

Pero la sujeción no significó solamente el control administrativo de la Real Hacienda. Lo más importante y decisivo fue la apropiación de los excedentes generados en el ejercicio fiscal de Cuenca que eran enviados en forma de situados a Quito, en cumplimiento de estrictas disposiciones legales. De allí que, el interés por el control administrativo de la Real Hacienda no tenía otro propósito que aumentar el numerario para ser enviado a Quito y de allí a Cartagena de Indias. Claro está que era muy poco lo que se enviaba a Quito durante el siglo XVIII por la situación económica regional, las dificultades de recaudación y la corrupción administrativa.

La sujeción también se dio desde las Cajas de Propios de la Ciudad, incentivados por el cobro de intereses, como sucedió en la administración del Gobernador Vallejo, quien propuso, en la sesión del Cabildo del 7 de enero de 1799, *"remitir todos los caudales de propios de la ciudad, en calidad de préstamo al 4% de interés, con destino al Real Erario de España"*. Por suerte, el Cabildo aprueba prestar únicamente la cantidad de mil pesos. (AMH/C, Libro 9).

## Dificultades en la recaudación

La recaudación siempre traerá un sinnúmero de problemas. Las mayores dificultades que encontraron los Oficiales Reales de Cuenca y, en general, de todas partes de las colonias americanas, en la administración de la Real Hacienda, fue la recaudación, dejando al descubierto una de las mayores debilidades de la administración pública y los signos de un recambio en la sucesión del poder a manos de los grupos dominantes criollos que salían airoso de los apremios y amenazas de los procuradores de causas, es decir, los recaudadores de la Real Hacienda. En otras oportunidades eran ellos más bien los que amenazaban a los Oficiales Reales y recaudadores impidiéndoles la llegada a los sitios previstos para la recaudación.

La recaudación de la tributación indígena no fue fácil por varias razones: *"La situación económica de la Gobernación de Cuenca, de 1779 a 1800, pasaba por una fase depresiva que imposibilitaba el dar cumplimiento a las aspiraciones de los administradores de tributos, por el ejemplo en Alausí se admitió que los indios paguen en cualquier tipo de moneda que no sea de cobre. Otra razón fue las reacciones indígenas de oposición al pago del tributo. (...) Para mejorar la recaudación se cambió a los arrendadores o rematadores de tributos por Funcionarios Administradores Reales encargados de la recaudación de tributos, pero no significó una efectiva garantía de honradez y lealtad a la Corona. Tal es el caso del Corregidor Don Juan Thello de la Chica que había conseguido una gran fortuna defraudando al fisco, al no enviar o enviar en cantidades pequeñas las recaudaciones que obtenía por concepto de tributación indígena, a tal extremo que las autoridades judiciales de la ciudad de Cuenca se vieron obligadas a rematar parte de sus bienes, como una cuadra en el Tejar, una hacienda en El Cabo y una casa grande en la Plaza Mayor y la calle del Comercio que tenía 13 tiendas"*. (ANH/C, Gob. Hda. 49, 177).

Los Oficiales Reales y los recaudadores, en innumerables ocasiones fueron objeto de maltrato por parte de los contribuyentes, dificultando las tareas de recaudación, *"debido al genio de sus habitantes que son muy vengativos contra los funcionarios reales que no cuentan con protección contra los poderosos que utilizan a los criados para amedrentarlos, poniendo en peligro sus vidas; además cuentan con la complicidad de muchos jueces para actuar en su contra"*. Esto se denuncia en la Junta de Real Hacienda del 26 de enero de 1780. (ANH/C, L. 49, 152).

Las dificultades para recaudar el estanco del aguardiente y de la cascarilla tuvieron un alto riesgo debido a la belicosidad de los hacendados. En efecto, en 1758, los propietarios impidieron a los delegados de la Real Audiencia, la medición de los cañaverales. (AMH/C, Libro 12). En el caso de la cascarilla el control de la

recaudación se hacía prácticamente imposible por las propias condiciones del acopio, razón por la cual tuvieron que emitir licencias de autorización para dicho trabajo, exigiendo, mediante un Auto de la Real Audiencia de Quito, *"que aquellos que las tengan denuncien a los que no lo tienen, pero sin actuar como jueces porque se exponen a perder su licencia"*. (Auto del 19 de julio de 1792. ANH/C L. 10, 229). También los mercaderes de la ciudad se resistían a pagar el derecho de alcabalas, según una denuncia presentada en la Junta de Real Hacienda de Cuenca, el 11 de noviembre de 1782. (ANH/C, L. 61, 7).

En otra oportunidad, el 11 de diciembre de 1781, se informa del atentado de que fueron objeto los Oficiales Reales al momento de embargar la hacienda de Mariano Heredia por una deuda de 2.408 pesos correspondiente al ramo de aguardiente. (ANH/C, L. 55). Igual cosa sucede el 10 de abril de 1782, cuando se informa de una serie de disturbios ocasionados contra los funcionarios de Real Hacienda para impedir la realización de su trabajo. (ANH/C, L. 55, 139).

En otras ocasiones, como el 3 de octubre de 1778, los propios funcionarios de la Corona les acosaban a los Oficiales Reales, imponiéndoles fuertes multas cuando procedían a rematar bienes de las personas poderosas de la región. Por eso, ellos piden protección a las autoridades. (ANH/C, L. 49, 84). Asimismo, el 11 de julio de 1783, se denuncia que el Gobernador protege a varios deudores de la Real Hacienda, como a Felipe Polo, que procede a insultar a los Oficiales Reales, por lo cual piden que se les libere del cobro de deudas a estas personas por la imposibilidad del cobro. (ANH/C, L. 58, 36).

Frente a esta situación, los propios Oficiales Reales se ven precisados a enviar una comunicación al Presidente de la Real Audiencia de Quito, el 28 de noviembre de 1795, denunciando los continuos maltratos de que son objeto por parte de los vecinos poderosos del lugar y los sobornos que hacen a los subalternos, que ganan poco, para presentar directamente falsos informes a las autoridades, a pesar de las multas que les imponen por este punible procedimiento. (ANH/C, L. 87, 99). También era común levantar calumnias contra los Oficiales Reales, como al Regidor Cuesta, en 1782, para hacerles perder autoridad moral en el ejercicio de sus funciones. (ANH/C, L. 55).

Más, cuando parecía que la situación se inclinaba a favor de la Real Hacienda y se habían concluido los trámites para rematar los bienes de los impostores, resulta que *"no se podían embargar dichos bienes porque no habían ministros que se atrevan a ejecutar dicha orden por el temor de padecer algún insulto, ni había rematadores por el temor de padecer alguna venganza o remataban terceros en valores inferiores al avalúo y los devolvían en favor de los propios dueños, aplazando los pagos"*. (Informe de los Oficiales Reales de Cuenca al Virrey del 11 de marzo de 1778. ANH/C, L. 49).

En este mismo sentido, el 24 de abril de 1782, se denuncia que existe complicidad en el remate de haciendas por parte de los vecinos, con el objeto de bloquear las acciones de justicia prorrogando los plazos de las deudas. (ANH/C L. 43, 22). El 11 de mayo de 1782, se informa que: *"no se han podido rematar varias fincas por encontrarse gravadas por censos; en otras no han habido postores que cubran las posturas de contado, ni siquiera que hagan posturas que cubran el avalúo de los remates. Hay ofrecimientos de pagar con el producto de las haciendas"*. (ANH/C, L. 55, 145).

De la misma manera, el 26 de noviembre de 1782, se indica que 15 haciendas se han sacado a remate por dos ocasiones, pero no se ha presentado ningún postor. (ANH/C, L. 55).

## Mecanismos utilizados en la recaudación

En conocimiento de las enormes dificultades que tenía la recaudación, los Oficiales Reales de Cuenca fueron buscando los mecanismos más pertinentes para conseguir los mayores ingresos fiscales con el menor riesgo del personal asignado a esta tarea; sin encontrar otro arbitrio mejor, en el siglo XVIII, que la utilización de la fuerza pública, como la única garantía para el cumplimiento del trabajo.

En este sentido, el 27 de abril de 1759, el Cabildo Cuencano aprueba la conformación de una tropa permanente de soldados para ayudar a la justicia en el Corregimiento y la recaudación de la Real Hacienda. (AMH/C, Libro 12). El 27 de julio de 1774, el Presidente de la Real Audiencia de Quito, José Dibuja, resuelve enviar una tropa de 50 soldados, *"para auxiliar el cobro de los considerables sumas que se deben a la Real Hacienda de esta ciudad y su provincia"*. Se aprueba acondicionar una casa para que sirva de cuartel y alojamiento, comprando camas y todos los utensilios necesarios, pidiendo ayuda al comercio y a los taberneros. (AMH/C, Libro 13). Sin embargo, su estadía fue corta y no lograron cumplir enteramente su misión, pues, el 28 de junio de 1775, regresaron a Quito por orden del Presidente de la Real Audiencia. (AMHH/C, Libro 13). Años más tarde, el 16 de octubre de 1783, se recibe una disposición de la Presidencia de Quito para que se busquen los arbitrios necesarios para la subsistencia de un piquete de soldados encargados de auxiliar a la justicia y recaudación. Entre las medidas que sugiere el Cabildo están: *"una, arrendar las tierras entregadas antiguamente y en forma gratuita a los indios uyaricos con la obligación de servir a la ciudad, pero que no lo han hecho; dos, contribución de dos reales por chichería que en abundancia existe en este lugar, agregando contribuciones de las tiendas de mercancías y recatonas de comestibles; tres, instalar la carnicería y cargar medio real al precio de la arroba de carne de tres reales. Todo lo cual permitiría aumentar fondos para sostener al piquete de soldados"*. (AMH/C, Libro 16).

En relación con las recaudaciones de los propios de la ciudad ubicados en El Ejido y dados en arrendamiento a cientos de familias, algunos corregidores y gobernadores en persona se encargaban de hacer las numeraciones de los arrendatarios, las mediciones de las tierras y la vigilancia de las recaudaciones. Así actuó el Corregidor Vicente de Luna Victoria en 1732, quien, a los dos días de posesionado del cargo, tomó la decisión de medir las cuadras pertenecientes a los propios de la ciudad, en el Ejido, y hacer las listas de los deudores de los arrendamientos. Casi medio siglo después, el 1 de junio de 1778, el Gobernador Vallejo en persona realiza la actualización de los libros de repartimientos y asignación de tierras en la ciudad, y el reconocimiento de las tierras de El Ejido por hallarse muchos intrusos. (AMH/C, Libro 14).

Otro de los mecanismos utilizados en la recaudación fue acudir a los máximos organismos de la administración territorial, pidiendo su presencia en Cuenca para encabezar las acciones encaminadas a recaudar, sobre todo, las deudas atrasadas. Esto sucedió en la sesión del Cabildo del 7 de junio de 1781, donde se aprueba escribir una carta al Presidente de la Real Audiencia de Quito suplicándole se sirva venir a Cuenca, *"para con su respeto y facultades reparar los privilegios y excepciones, reviviéndolos como es debido; reparar El Ejido y sus poseedores, igualmente las tierras que gozan los indios de las parcialidades de estos pueblos que las tienen repartidas desde inmemorial tiempo, bajo la expresa condición de que sirvan a esta república personalmente; como también los ramos reales y su Real Hacienda, y otras cosas pertenecientes y muy útiles al Real Erario. (...) Se pide que lo haga él personalmente porque otros delegados han venido a causar malestar y perjuicios"*. (AMH/C, Libro 15).

A su vez, desde la Presidencia de la Real Audiencia de Quito se enviaban permanentes instrucciones a los Oficiales Reales sobre la manera de atender la recaudación y, en general, la administración de la Real



Hacienda, en procura de mantener agilidad en la recaudación y austeridad en los gastos. En el caso de la cascarilla, desde Quito se vio la conveniencia de controlar el acopio y prohibir la recolección indiscriminada, para lo cual se extendieron, desde la Presidencia, licencias para el corte y acopio de la quina, mandando al Corregidor de Loja que se encargue de evitar los desmanes de quienes tienen la licencia. Esta Orden fue recibida en Cuenca el 4 de mayo de 1792. (ANH/C, L. 10, 209).

Las instrucciones también se enviaban para controlar el manejo de las rentas de propios de la ciudad, sobre las cuales también tenía ingerencia la Real Audiencia de Quito. En esta perspectiva, y en vista de las graves irregularidades advertidas en el manejo de las Cajas de Propios de Cuenca, el Presidente de la Real Audiencia de Quito expidió, el 15 de enero de 1783, un REGLAMENTO para el manejo de las rentas capitulares, en procura de lograr significativos ahorros para ser destinados a la obra pública. (AMH/C, Libro 16).

### 3. EVASIÓN

La evasión ha sido en todos los tiempos y lugares una práctica común de los grupos de poder para no pagar los tributos. En el siglo XVIII, los integrantes del bloque de poder cuencano utilizaron múltiples formas y mecanismos para evadir la tributación. Una de ellas, escondían a los indios en sus haciendas para evitar la numeración o les transformaban en forasteros para pagar la mitad. A este respecto, el Corregidor Merizalde señaló, con conocimiento de causa, de que si todos los indios fueran quintos y tributaran, los ingresos de la Real Hacienda fueran muchas veces más de lo que recaudaban.

La evasión era alentada desde las propias esferas de la Administración de Justicia, Regimiento e Intendencia, que se negaban a pagar los valores correspondientes a la legalización de sus cargos, tal como sucedió el 27 de agosto de 1778, cuando los rematadores de oficios se niegan a pagar el valor de los remates aduciendo la declaración de nulidad por parte del Rey. (ANH/C L. 49, 75). El propio Gobernador Vallejo, el 11 de abril de 1783, se niega a pagar el importe de la media annata de su cargo, diciendo que en su título se dice textualmente que pagará por una sola ocasión. (ANH/C, L. 58, 23).

Las evasiones también estuvieron presentes en las recaudaciones de las Cajas de Propios de la Ciudad de Cuenca que se obtenía del arrendamiento de las tierras de propios de la ciudad situadas en El Ejido y Totoracocha. Allí las evasiones provenían, tanto de los errores de numeración y dimensionamiento de los terrenos como de las negativas a pagar por parte de los arrendatarios, sobre todo, los funcionarios del Cabildo y sus familiares, aduciendo una y mil razones para ello. Inclusive, el 5 de marzo de 1728, los arrendatarios piden "*bajar el arrendamiento de las tierras capitulares de El Ejido de dos a un peso por hectárea, debido a no ser éste un año fértil y dar pocos frutos*". (AMH/C, Libro 11). Para 1765, el arriendo de las tierras, según el informe del Corregidor Merizalde, continuaba en dos pesos por hectárea, "*originando una división en muchísimas posesiones, todas cercadas de piedras, y con sus pequeñas casas que hacen otra considerable población. Regúlanse aquí sobre cuatro mil almas de ambos sexos, la mayor parte mestizos*". (Merizalde, op. cit. p. 29).

La mayor cantidad de actos de evasión estuvieron referidos a deudas contraídas con la Real Hacienda o la Caja de Propios de la Ciudad sin intención de pagarlas, o el usufructo de algún bien público, aprovechando, en ambas circunstancias, el privilegio del cargo. Por ejemplo, el 29 de diciembre de 1721, se denuncia en el Cabildo que el anterior Corregidor ocupa tierras capitulares en El Ejido sin pagar el arriendo diciendo que muchos no pagan. (AMH/C, Libro 10).

Más explícito es el Procurador de Causas de la ciudad, que el 1 de julio de 1755, manifiesta que: *"No hay fondos para enviar una comitiva a recibir al presidente de la Real Audiencia de Quito, debido a que las propias autoridades no pagan las deudas a la ciudad: Luis de Andrade (ex Corregidor) debe, desde hace unos 20 años, los réditos de un principal de 500 pesos que tiene del hato de Surucucho. El capitán Pedro Sempértegui iguales años de un principal de 300 pesos sobre la hacienda de Tarqui. El capitán Lope Carrillo nunca ha pagado arriendo de las cuadras que posee en El Ejido; igualmente el capitán José Maldonado. Tomás Toral no paga diciendo que el Cabildo le ha hecho merced de las tierras que posee. Teresa de Rada no paga diciendo que su padre fue Corregidor. Catalina de Alvear justifica por ser viuda noble. María Morán dice que si quiere pagará, si nó, no. Juan Manuel de Mora muchos años á que no paga, igual que los hijos del Alcalde Provincial ya difunto. El cura José Andrade se cree con todos los derechos sobre las tierras. Francisco Hinostrosa acusa al Cabildo de tener deudas con los herederos y se está cobrando sin pagar los arriendos. El cura Francisco Barzallo señala que el Cabildo le hizo esta merced. El colegio de Compañía de Jesús suspendió el pago desde hace cinco años por decisión del Cabildo. Y muchas otras personas no pagan por similares razones".* (AMH/C, Libro 12).

Una de las prácticas ordinarias de los hacendados para evadir el pago de tributos y perjudicar a la Real Hacienda era la de "Reservar Indios" aduciendo ser menores de 18 años o mayores de 50 años, además de tener alguna lesión que les impida trabajar. En un informe se señala expresamente que *"... los hacendados perjudican a la tributación pidiendo Reservas de Tributos a indios lisiados que no lo están, o cambiando las edades de los indios aprovechando que existen iguales nombres y apellidos. La solución está en acudir a los libros bautismales para verificar la edad"*. (Auto del 1 de Septiembre de 1780).

#### 4. CORRUPCIÓN

La corrupción es otra de las prácticas siempre presente en la administración tributaria y que ha perdurado hasta nuestros días. En el caso colonial, a pesar de las múltiples órdenes, disposiciones, reglamentos, visitas, amenazas, multas, prisión y acciones similares, la corrupción estuvo presente en la administración de la Real Hacienda y de las Cajas de Propios de Cuenca, convirtiéndose en una práctica ordinaria del quehacer administrativo venal de los funcionarios de las Cajas Reales y de los Propios de la ciudad, en claro perjuicio de los intereses de la Corona y del vecindario cuencano que no veía transformarse sus erogaciones en la obra pública que tanto necesitaba.

Las formas de corrupción más comunes estuvieron referidas a fraudes y malversación de fondos de los funcionarios de la Real Hacienda. Por ejemplo, en 1770, son acusados de malversación de fondos, tomados prisioneros y llevados a Quito: el Tesorero Manuel de la Guardia y el Contador Gabriel Delgado. El primero logra fugarse de la cárcel, se dirige a Santa Fe y fallece en Ibarra en 1771. En el caso del Contador Delgado, se mantuvo por largos años preso, y se dictó orden de embargo de sus bienes y los de sus suegros que fueron los fiadores. Como no se encontraron bienes propios se remataron los de su suegro y fiador Manuel de Salazar: una finca en Racar y un hato con sus ganados en Surar. Pasaron largos años en este pleito. En 1789 se tiene noticia de que el Tribunal de Cuentas de Quito pide que se sigan con los embargos de sus fiadores, hasta 1790 en que se solicita la extinción de la deuda por la total insolvencia del deudor y fiadores, y por ser deuda de tiempos antiguos. (AGI, Legajo 570).

Un caso similar se vive en 1789, esta vez con Martín Coello, Administrador de Tributos desde 1780, que debe 33.732 pesos, sin contar el cobro del tributo de mestizos. En la Junta de Real Hacienda del 10 de abril de 1789, se ordena el inventario de sus bienes y la prisión preventiva que no se ejecuta por encontrarse prófugo. (ANH/C, L. 43). Poco tiempo después es tomado preso y con la finalidad de arreglar el problema,

el 13 de julio de 1790, se presentan unos fiadores de la deuda; son aprobados dos y se pide que nombre otros dos por no ser solventes los otros propuestos. También se procede al inventario de los bienes de los deudores de Martín Coello para su remate. El 3 de diciembre se aprueba su excarcelación, aceptando la fianza de José de Rada, para que arregle su caso en Quito. Días después se aprueba los nuevos fiadores. (ANH/C L. 43, 48).

Otro caso de malversación de las Cajas Reales de Cuenca se denuncia en la Junta de Real Hacienda del 27 de agosto de 1778, cuyo valor asciende a 160.406 pesos, más el valor de 86 libras de azogue. (ANH/C, L. 3, 1). De la misma manera, el 14 de noviembre de 1794, la Junta de Real Hacienda informa a Quito diciendo que el Oficial Primero de Real Hacienda Ignacio Obregón falta continuamente a su trabajo, tiene malos manejos de fondos y continuos recibimientos de derechos a espaldas de los oficiales, haciendo quedar mal el honor de los Oficiales Reales. Además se le acusa de haberse llevado la tapa de plata del obleario de las Cajas Reales y venderla a una señora que expende aguardiente. El 29 de marzo de 1795 se procede a descontar parte de su sueldo mensual por las faltas al trabajo, pero como reincide se declara vacante el cargo por los perjuicios que causa a las rentas reales y sale a remate. (ANH/C L. 10, 239). En otra ocasión, el 16 de noviembre de 1797, desde Quito se pide la presencia de los cuatro procuradores de causas de Cuenca para que aclaren la malversación de fondos. (AMH/C, Libro 18).

A pesar de las medidas de control campea la arbitrariedad y el dolo con que se manejaban estos fondos y su acaparamiento individual, lo cual llevó al Gobernador Vallejo a realizar ingentes gestiones para recaudar un faltante en las Cajas Reales de Cuenca de 175.406 pesos y 22 maravedis, más el valor de 86 libras y 9 onzas de azogue, y que correspondían a las personas más pudientes de la ciudad y referidas a la materia de tributos. Para esta tarea tuvo que hacerse ayudar de un piquete de soldados que mandó a pedir a la Real Audiencia de Quito. (Octavio Cordero Palacios, 1923)

## Medidas anticorrupción

Frente a la corrupción también es cierto que en todo tiempo y lugar se han hecho esfuerzos por contrarrestarla a través de medidas anticorrupción. A finales de la colonia, no se puede desconocer los ingentes esfuerzos que realizaron los Tribunales de la Real Hacienda, tanto de Cuenca como de Quito, para frenar en algo la corrupción de sus funcionarios. Es así como, el 21 de octubre de 1762, la Junta de Real Hacienda de Cuenca toma la decisión de privar del empleo a Juan Tello de la Chica, "*hasta que se cancele todo el valor de lo adeudado por parte de su difunto padre del remate de tributos de años anteriores*". (AMH/C, Libro de Documentos N° 72).

*"Al mismo tiempo que se buscaban nuevas formas de tributación, se iban renovando mecanismos de control del tributo, que en caso de Cuenca se manifiestan en los siguientes hechos: en 1789 se hace pregonar un Auto en todos los pueblos de la Gobernación en vista de la acción de los hacendados de ocultar indios conciertos y libres para eludir el tributo. Ante esto se exige en las haciendas el uso de dos libros: uno para sentar las partidas de los indios conciertos y socorros que les dan, con fechas, salario, especie de socorro; y el otro, donde se señalan las rayas en relación al trabajo realizado para devengar el socorro (Auto de Quito del 18 de julio de 1789). Esta orden hace ver aparentemente un afán de reivindicar el trabajo indígena, pero en realidad lo que se busca es controlar el número de tributarios y calcular el valor del tributo. Huelga decir que esta medida quedó en el vacío, como tantas otras dedicadas a controlar la tributación.*

*Para agilizar el cobro de tributos se autoriza al Administrador de Tributos para que pueda echar mano de cualquier Escribano que agilite la cobranza". (Achig, op. cit. p. 31s)*

En el caso de las Cajas de Propios de Cuenca, fueron más consistentes y sistematizadas las disposiciones de la Real Audiencia de Quito para evitar "los varios defectos y excesos nacidos de corruptelas y de la falta de observancia de las leyes y reales instrucciones", a través de la expedición, el 15 de enero de 1783, del "Reglamento de Propios y Rentas de Cuenca", que en la parte pertinente, ordena:

- 2- Que constando de las cuentas del año de 1780, que se compró una arca, y se le pusieron 3 llaves, pero no de los sujetos que las tienen ni el lugar donde se le ha colocado, se ordena y manda que a la dicha arca se le aumente una llave, y que se custodie en la Sala Capitular. Que la una llave la tenga el Gobernador, otra el Regidor Decano, otra el Procurador General y la cuarta el Mayordomo.*
- 3- Que en dicha arca han de entrar mensualmente los productos de propios y rentas que hubiese cobrado dicho Mayordomo abonándose lo que hubiese pagado por formales libramientos, y siempre que se ofrezca sacar dinero ha de ser con la dicha concurrencia, dejando sentado lo que entra y sale con firma de los cuatro ministros en un libro que ha de permanecer dentro de la arca.*
- 4- Que todos los gastos ordinarios se han de hacer por libramientos de los dichos Gobernador, Regidor Decano y Procurador General, precediendo acuerdo del ilustre Cabildo, y de otro modo no se admitirán descargos en la cuenta.*
- 5- Que por gastos ordinarios se entienden: la paga de salarios ordinarios como es el 10% que percibe el Mayordomo por la administración y cobranza, cuatro pesos dos y medio reales en cajeros y pifanos, cincuenta pesos del salario del Escribano del Cabildo y ocho pesos cuatro reales para papel de oficio. Las fiestas de iglesia se reducen a: primera la de la Purificación de Nuestra Señora con gasto de 30 pesos, (...) la segunda, la fiesta del Santísimo Corpus Christi en la que se dan por gastados ciento cuarenta y dos pesos y un real, (...) y la tercera, la fiesta de Santa Ana, titular de dicha ciudad, con gasto de treinta pesos. (...) Son gastos ordinarios los reparos de calles, puentes y caminos, refacciones de la casa del cabildo y carnicería, pleitos sobre derechos de preeminencias y fundos de la ciudad, y luminarias de fiestas pero no excediendo estos gastos de tres mil maravedies. (...) También son gastos ordinarios los cinco pesos que se dan por la misa y adorno del altar en el día de elecciones.*
- 6- Que siempre que se ofrezca algún gasto extraordinario, se consulte al Real Acuerdo, y se espere su resolución para despachar los libramientos en observancia a la ley segunda título trece, libro cuarto de la de estos reinos.*
- 7- Que el Mayordomo tenga un libro de cargo y descargo de lo que entrare en su poder y saliere de los propios y rentas que administrare. (..)*
- 10- Que respecto a que, por la cuenta del año pasado de 1781 asciende la cuenta de los propios a mil setecientos ochenta pesos tres y medio reales y los rezagos a seiscientos cuarenta y nueve pesos cinco reales: el Gobernador, los Alcaldes Ordinarios, regidores y Procurador General celen sobre la efectiva cobranza de dichas cuentas con responsabilidad, y que el mayordomo cumpla con su obligación introduciendo en Caja lo que recaudare.*
- 11- Que si el Mayordomo no cobrare los rezagos del año antecedente o no presentase diligencias bastantes que justifiquen no haberlos podido cobrar, no se le abone el salario; y si por su descuido, o misión o negligencia*

*se perdiere o imposibilitare alguna dependencia en el todo o en parte, sea responsable con sus bienes y los de sus fiadores, por estar obligado a la cobranza con exactísima diligencia.*

12- *Que a este fin se elija o reelija todos los años Mayordomo de Propios que afiance a satisfacción del ilustre cabildo hasta en cantidad de mil pesos para el seguro de los resultados. (...)* (AMH/C Libro 16, Folios 23 a 26. También en: ANH/C, Doc. 100.419)

Para los funcionarios de la Real Hacienda de la jurisdicción de Quito, incluyendo la de Cuenca, también se dictaron disposiciones *"para reformar el sistema legal vigente y evitar los fraudes y malos manejos de las Cajas Reales"*. Entre las medidas que propone el Presidente de la Real Audiencia de Quito, el 14 de agosto de 1790, se destaca:

- "1. Exigir fianzas a los empleados de rentas que esté acorde con el cargo que ocupan.*
- 2. Los Cabildos o justicias mayores deben informar del cobro oportuno de las fianzas en los lugares donde haya administraciones de rentas.*
- 3. En el mes de enero se recibirán los respectivos informes por parte de los administradores generales.*
- 4. El Director General rubricará y numerará los folios de los libros entregados; la primera y última hojas deben tener papel sellado.*
- 5. No se dará nada fiado a cuenta de la renta.*
- 6. Serán multados en la primera ocasión con el importe correspondiente a un mes de sueldo, y en caso de reincidir la multa ascenderá a cuatro meses de sueldo, y privación de su cargo por la tercera vez.*
- 7. Se debe remitir todo lo vendido por parte de los estanquilleros a la Dirección General.*
- 8. Lo recaudado en las administraciones debe ser entregado a las Cajas Reales cada mes"*. (ANH/C, L. 10, 132).

Otra de las medidas tomadas en 1792 para evitar la corrupción fueron los cortes, tanteos y visitas periódicas a las Cajas Reales, y la exigencia a los Oficiales Reales para que lleven diariamente las cuentas y las entreguen cada cierto tiempo a sus superiores para que ellos eleven los respectivos informes. (ANH/C, L. 10, 239).

Frente a la práctica ordinaria de corrupción de los funcionarios públicos, de endeudarse y no pagar, el gobierno central se vio obligado a suspenderles el derecho de elegir y ser elegidos, cada año, para las diferentes funciones administrativas territoriales, mientras no cancelen los valores adeudados. De esta manera, a finales de diciembre de 1724 cunde la preocupación en el Cabildo Cuencano porque se recibe una providencia, desde Quito, señalando que para elegir y ser elegidos Alcaldes Ordinarios y procuradores (se elegían cada año), se requiere no tener deudas con la Real Hacienda, corriendo el peligro de verse nulitadas las elecciones. (AMH/C, Libro 10). Esta situación se repetía con bastante frecuencia en los meses de diciembre, pero también eran aprovechadas por los cabildantes para saldar rencillas personales, acusando a sus colegas de deudor de Real Hacienda para impedirle obtener un cargo en el Cabildo. El 9 de diciembre de 1754 se denuncia que los Alcaldes Ordinarios no han pagado el derecho de la media annata desde el año de 1738 (16 años) alcanzando una cifra considerable. Se solicita declararles deudores de la Real Hacienda e imposibilitados de participar en las elecciones del primero de enero próximo.

(AMH/C, Libro 12). Más dramática fue la situación de 1759 porque se pasaron todo el año en el Cabildo discutiendo sobre el desconocimiento de las elecciones de los Alcaldes Ordinarios de la ciudad por ser acusados de deudores de la Real Hacienda; tuvieron que esperar hasta el 21 de abril de 1760, cuando el Tribunal de Quito se pronunció declarando nulas las elecciones de 1759 por haber votado varios deudores a la Real Hacienda. (AMH/C, Libro 13).

En otras acciones obligaron a los familiares a pagar las deudas de los funcionarios públicos, como sucedió el 21 de octubre de 1762, cuando se le priva del empleo a Juan Tello de la Chica hasta que cancele todo el valor de lo adeudado por parte de su difunto padre, del remate de tributos de años anteriores. (AMH/C, Libro de Documentos N° 72).

También se imponían multas cuando el Tribunal de la Real Audiencia de Quito detectaba fallas administrativas. Esto ocurrió el 21 de enero de 1792, cuando le condenan al Juez Pedaneo del Cañar: José Pacheco, a 50 pesos de multa; y al Gobernador y Asesor de Cuenca, al pago de las costas, por dictar injustas providencias en contra de Antonio Espinoza y de los indios del Cañar. (ANH/C, Doc. 96.050).

## 5. INSURRECCIÓN

Mientras los grupos dominantes practicaban la evasión y la corrupción para eludir la tributación, los sectores sociales subordinados opusieron una abierta resistencia a esta forma de explotación. En efecto, siendo la tributación indígena el mayor ingreso de la Real Hacienda y de la Iglesia, contra la tributación se dio el mayor número de protestas y revueltas indígenas, ya sea para impedir la creación de nuevas imposiciones, el incremento de su valor y las formas coercitivas de recaudación, o para frenar el abuso de los cobradores, rematadores o administradores de los tributos.

Para evadir la contribución sobre el avalúo de los fundos, los indígenas procedían a dividir la propiedad, preferentemente entre sus hijos, para que no alcance el valor imponible. Otras veces, para eludir el tributo personal los indígenas bautizaban a sus hijos en otras parroquias, con preferencia en las urbanas, donde era más difícil la localización de los bautizados, pues la tributación se hacía en base a los registros parroquiales.

A estas formas aparentemente legales de resistencia a la tributación indígena, que fueron las más frecuentes en Cuenca durante el siglo XVIII, se sumaron protestas radicales como las huidas, los tumultos y los levantamientos indígenas. Lo más común fueron las huidas de los indios de los pueblos hacia los montes para evitar el trabajo mitayo, las recaudaciones, los tributos y la composición de caminos. Iban a parar en otras tierras, la mayoría de las veces se cambiaban de nombres y se convertían en indios forasteros para no estar sujetos a la mita y pagar la mitad del tributo. Los tumultos eran rebeliones de corta intensidad y duración ocasionadas frente a hechos focalizados de tributación que no tenían trascendencia y alcance regional.

Los reclamos permanentes de los indios y las comunidades, su negativa a tributar, las huidas, las movilizaciones, los tumultos y asonadas abrieron el camino para lograr algunas reivindicaciones que también favorecía a la empresa colonial de la Corona Española. Un ejemplo concreto se encuentra en la propuesta hecha por el Corregidor Merizalde, en 1765, con el propósito de aumentar la tributación y mejorar la situación de opresión de los indios.

*"Que no hagan mita los indios, y los que estuviesen en ella se restituyan a sus casas sin estorbo de los hacendados, declarando nulos y de ningún valor sus títulos y derechos.*

*Que no haya Uyaricos ni Pongos en la ciudad ni parte alguna, y que los corregidores y demás personas que quisiesen servicio lo busquen a costa de su dinero.*

*Que no paguen salarios, cera, monumento ni los cuatro reales de primicia, arreglándose los curas a la intención de la iglesia sin extender su imperio más allá.*

*Que los originarios del país, aunque sean hijos de advenedizos, sean quintos como los demás, iguales por naturaleza.*

*Que todos gocen tierras de comunidad para su natural sustento, distribuyéndolas con equidad, sin preferencia alguna.*

*Que los hacendados desembaracen las que ocupan en los pueblos pertenecientes al común de indios con pretexto de arrendamiento.*

*Que igualmente paguen por año seis pesos de tributo los que hoy llaman forasteros, sin diferencia de tasas.*

*Que el salario anual de quince pesos que tienen aquí los indios por su trabajo se extienda a diez y ocho que ganan en las demás provincias, compensando con este aumento los mismos tres pesos que adelantan en el tributo.*

*Que se pongan tenientes en los pueblos de Girón, Gualaceo, Azogues y Cañar para que de algún modo opriman la libertad de los mestizos y defiendan a los indios de los daños que les hacen. (Merizalde, 1957, p. 84s.).*

El Protectorado General de Indios de la Real Audiencia de Quito también intervino en favor de los naturales de Cuenca. Su director, Juan José Villalengua, habiendo observado abusos y corruptelas en perjuicio de los miserables indios, envía desde Quito, el 22 de febrero de 1777, un Auto a ser cumplido por indios, Gobernadores, Alcaldes y Caciques, obligando a que: *"No se admitan priestazgos a la fuerza, ni voluntariamente. No contribuyan voluntariamente a los curas. No deben los indios servir de balde. En los obrajes y demás haciendas en que se hallen indios conciertos, de ningún modo por su salario están obligados a trabajar sus mujeres e hijos, sólo que ganen por separado. Prevenir a los indios que no enajenen sus tierras, ni permitan que les usurpen los españoles o mestizos. Los gobernadores de indios y caciques no quiten con pretexto de tierras de comunidad o de cacicazgo las que hubieren en sus pueblos, sino que las repartan a los tributarios más pobres y los incline al trabajo para que puedan dar mayor tributo, evitar embriagueses, amancebamientos y torpezas".* Se pide al final que este Auto se dé al Gobernador para que publique en todos los pueblos de las cinco leguas de la jurisdicción de Cuenca. (ANH/C, Libro 5).

Posteriormente se expidieron disposiciones conminatorias en beneficio de los indios, para que se observen obligatoriamente en Cuenca. Por ejemplo el 14 de diciembre de 1781, desde la Presidencia de Quito se envía una orden para el conocimiento de todos, respecto de las sanciones que se aplicarán a quienes mantengan y continúen los abusos en los cobros del tributo. Expresamente se ordena que: *"los cobros deben ser de dos reales por ganado vacuno y quienes no tengan cuyes ni gallinas no pagarán por ello. En los casos en que se cortaren cebadas para el uso de los indios antes de que esté madura, serán obligados a pagar únicamente una carga de hierba por lo que hayan utilizado. En caso de no cumplir estas órdenes, las penas serán de mil pesos de multa y un año de cárcel".* (ANH/C, L. 5, 33).



En vista de que siguieron y proliferaron los abusos y arbitrariedades de los curas y coadjutores, el Cabildo Cuencano, en la sesión del 7 de octubre de 1796, se pronuncia en los siguientes términos: *"Se recuerda a los curas y coadjutores que se halla extinguida la contribución de camaricos, santo servicio, yerba, leña, cera de monumento, aceite de lámpara, huevos de ceniza y todo lo que les puede favorecer. Además, no se les debe utilizar a los indios, en los días de doctrina, para el trabajo en tierras u obras de la iglesia, tampoco se admita priostazgos sino sólo en los días del patrón del pueblo, ánimas, Santísimo Sacramento, Nuestra Señora, que se les considera bastante para mantener el culto"*. (AMH/C, Libro 18).

Con todas estas medidas parecería que se estaba favoreciendo a los sectores indígenas, pero otra era la intención: no distraer el tributo que los indios debían dar a la Corona Española y que se iba diluyendo en otro tipo de tributación que favorecía al bloque de poder colonial y a la iglesia. Lo que se dice desde Quito en el Auto del 22 de febrero de 1777, resume la verdadera intención de la supuesta protección a los indígenas: *Que las tierras repartan a los tributarios más pobres y los incline al trabajo para que puedan dar mayor tributo*. Pero tal parece que los sectores indígenas no cayeron en la trampa y siguieron protestando contra la tributación, la recaudación y la extorsión.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

La tributación ha sido, es y será una práctica permanente de todos los estados, en todos los tiempos, para obtener de la manera más fácil y rápida los ingresos que requieren para llevar a delante su gestión institucional, ya sea en beneficio personal, familiar, de grupo o social, creándose organismos e instituciones encargados exclusivamente de incrementar sus montos y de su administración.

En función de sus necesidades, las reformas tributarias han sido permanentes. Así lo atestiguan las reformas borbónicas de la Corona Española de finales del período colonial que establecieron cambios substanciales en la recaudación; sin embargo, la política redistributiva de los ingresos causados por la tributación no fue una concepción, peor una práctica del imperio colonial español que utilizó los ingresos de la tributación en exclusivo beneficio del poder monárquico constituido.

Conjuntamente con la tributación, la mayor preocupación del Estado siempre se ha concentrado en la recaudación, con la finalidad de precautelar que los tributos sean cobrados en su totalidad y que ingresen en la misma proporción a las arcas fiscales. Esta preocupación ha hecho que se arbitren históricamente un sinnúmero de medidas y disposiciones tendientes a incrementar y controlar la recaudación, a pesar de lo cual, la evasión y la corrupción siempre han estado presentes en este sensible proceso de tributación y recaudación.

La evasión ha sido en todos los tiempos y lugares una práctica común de los grupos de poder para no pagar los impuestos (tributos), utilizando múltiples formas y mecanismos para evadir la justicia aprovechando su condición de formar parte de la estructura de poder.

La corrupción es otra de las prácticas siempre presente en la administración tributaria y que ha perdurado hasta nuestros días, a pesar de múltiples órdenes, disposiciones, reglamentos, visitas, amenazas, multas, prisión y acciones similares, en claro perjuicio de los intereses del Estado y de la sociedad que no ve transformarse sus erogaciones en obras concretas y visibles de interés social.

Mientras los grupos dominantes practican la evasión y la corrupción para eludir la tributación, los sectores sociales subordinados siempre han opuesto una abierta resistencia a esta forma de explotación, ya sea para impedir la creación de nuevas imposiciones, el incremento de su valor y las formas coercitivas de recaudación, o para frenar el abuso de los cobradores, rematadores o administradores de los tributos.

Esta es, en breves rasgos, la triste historia de la tributación, en su episodio colonial final, pero que avanza hasta bien entrado el período republicano donde se conserva la misma concepción y estructura tributaria que cambiará con la Revolución Liberal. En efecto, el 18 de Agosto de 1895, el Consejo de Ministros Encargado del Poder Ejecutivo,

Considerando:

1. “Que la desgraciada condición de la raza india, debe ser aliviada por los poderes públicos.
2. Que el gobierno liberal que ha inaugurado en el país el Señor General Don Eloy Alfaro, Jefe Supremo de la República, está en el deber de proteger a los descendientes de los primeros pobladores del territorio ecuatoriano.

Decreta:

1. La raza india queda exonerada de la contribución territorial y del trabajo subsidiario;
2. Las autoridades civiles y militares cuidarán de que se trate a los indios con las consideraciones debidas al ciudadano ecuatoriano, a fin de corregir, así, los abusos que se han cometido con una raza que es digna de mejor suerte.....”

De allí en adelante, se cambiará el sujeto esencial de la tributación, ampliando su base a los sectores sociales de mediana condición económica, otras serán las formas y mecanismos de recaudación, otros los organismos de control, se introducirá la política redistributiva en el afán de convencer a los contribuyentes, pero seguirán funcionando y perfeccionándose las formas de evasión y de corrupción tributaria, así como las formas de resistencia a una tributación impositiva, coercitiva y sin efectos claros y evidentes de la redistribución de las recaudaciones en beneficio social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHIG, Lucas, 1978, La estructura de poder en relación con los sistemas e instituciones administrativas de España en los siglos XVI y XVII, y su expansión en el nuevo mundo: el caso de Cuenca. En Revista del IDIS, Nº 6, publicaciones IDIS, Universidad de Cuenca, Cuenca.
- ACHIG, Lucas, 1980, La estructura administrativa de la Gobernación Colonial de Cuenca. En Revista del Archivo Nacional de Historia, Sección del Azuay, Nº 2, Cuenca.
- ACHIG, Lucas y MORA, Diego, 1987, Exacción tributaria y motines indígenas en el Azuay: 1830 -1895. En MEMORIAS del V Congreso Nacional de Historia y Geografía del Ecuador, Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleo del Azuay.
- ESPINOZA, Leonardo, 1979, Política fiscal de la Provincia de Cuenca. Reseña Histórico-presupuestaria. 1779-1861. En Revista del Archivo Nacional de Historia, Sección del Azuay, Nº 1, Cuenca.
- ESPINOZA, Leonardo y ACHIG, Lucas, 1989, Aspectos socioeconómicos de la sierra centro-sur en el Siglo XVIII: formas de producción y estructuración social. En: La sociedad azuayo-cañari: pasado y presente, Edit. El Conejo, Quito.
- CORDERO PALACIOS, Octavio, abril 1923, Historia de Cuenca: Gobernadores de colonias. En Revista del Centro de Estudio Histórico y Geográfico de Cuenca, entrega séptima, Imp. Universidad del Azuay.
- MERIZALDE, J., 1957, Relación histórica, política y moral de la ciudad de Cuenca, Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.
- AGI, Archivo General de Indias, Sevilla, España.
- ANH/C, Archivo Nacional de Historia, Sección del Azuay.
- ANH/C, Reales Cajas de la ciudad de Cuenca, 1779 a 1810.
- ANH/C, libros de Gobernación y de Hacienda.
- ANH/C, Reales Cédulas, Órdenes y Provisiones.
- ANH/C, Sección de documentos.
- AHM/C, Archivo Histórico Municipal de Cuenca (Museo Remigio Crespo Toral)
- AHM/C, Actas de Cabildo.