

EL IMPUESTO ÚNICO Y DIRECTO EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER 1857 - 1886

JESÚS CLAUDIO MANTILLA REYES¹

La síntesis de la investigación sobre el Impuesto Unico y Directo en el Estado Soberano de Santander 1857-1886, que se presenta a continuación tiene como fin aportar elementos para el análisis de la política y la práctica fiscal liberal, realzando en el ámbito regional las vicisitudes que enmarcaron el intento de conformar un régimen tributario que descansara sobre la renta, en función del principio de capacidad de pago de forma proporcional o progresiva, contrario al conjunto de cargas indirectas que pesaban sobre la producción, el tráfico, el gasto y el consumo en aquel período histórico.

Entre los diversos enfoques sobre el régimen tributario, es de anotar que autores como Abel Cruz Santos, Margarita González, Jorge Orlando Melo, entre otros, prefieren describir la evolución propia del sistema en el ámbito del Estado central, dejando de lado las aproximaciones al espacio regional, situación que genera vacíos historiográficos e impide una clara percepción de las dificultades que enfrentó el liberalismo al tratar de romper con algunos de los mecanismos de exacción de riqueza social coloniales.

En cuanto al tratamiento que recibe el conjunto de acciones tributarias en el marco de la historiografía sobre santander, el historiador David Johnson en su libro "Santander siglo XIX cambios socioeconómicos"² realiza descripciones generales sobre dicho tópico, inmersas en someros análisis sobre aspectos económicos, políticos y sociales regionales, sin perfilar ni resolver problemas específicos; tomando su libro el destacado papel de sugerir líneas de investigación, mas por omisión que por otro motivo, ante

¹Maestría en Historia. Universidad Industrial de Santander.

² JOHNSON, David Church. Santander siglo XIX cambios socioeconómicos. Bogotá, Carlos Valencia, 1984.

las pronunciados vacíos que deja sobre aspectos tan importantes como el fisco, que perfilaron la vida económica en el Estado soberano de Santander bajo los lineamientos del proyecto liberal decimonónico.

Ante tal situación de penuria académica en cuanto al canon impositivo estatal en los territorios del gran Santander, inicié una investigación sobre el Impuesto Unico, con el objetivo manifiesto de estudiar en detalle el mecanismo de materialización y el impacto real sobre la economía estatal de los postulados del liberalismo en el siglo XIX. Con miras a recopilar la información necesaria para el desarrollo del trabajo revisé los documentos existentes en el Archivo Histórico de la U.I.S, a más de algunos libros relativos al aparato fiscal colonial y republicano en general, encontrando una fuente excepcional en la Gaceta de Santander, órgano oficial del gobierno regional, y en los informes anuales rendidos por los diferentes presidentes del Estado a la Asamblea; donde se detalló todo lo relacionado con el accionar de las distintas instancias oficiales, incluidos los dispositivos y ordenamientos legales sobre la tributación. En tales publicaciones los funcionarios estatales, además de los reportes, brindaron sugerencias, a manera de orientaciones generales, que llegaron a incluir la presentación de proyectos de ley, tanto para buscar la aprobación de mayor autonomía a la rama ejecutiva como para la obtención de los recursos necesarios que redundaran en un mejor desempeño administrativo, eventos discursivos que permitieron trazar un cuadro aproximado de la manera como quienes controlaban la administración pública percibían las dificultades económicas e intentaban sortearlas modificando la trama de exacciones fiscales.

Como las fuentes utilizadas en la investigación provienen de los informes del gobierno surge una inocultable ambivalencia, que debe señalarse como una limitación metodológica, puesto que por un lado el peso explicativo se inclina hacia la posición gubernativa mientras decrece la visión alterna de la oposición. Es pertinente aclarar que dichos documentos e información, a pesar del mencionado sesgo, recuperan la percepción de los legítimos encargados de instaurar monopolios fiscales en un territorio, es decir el gobierno a través de su sección de Hacienda, lo cual es un aporte valioso, pues rescata los eventos adversos o favorables relacionados con las formas de financiar el gasto público, en especial aquellos vinculados a la imposición tributaria.

Ya en materia y con el fin de edificar una perspectiva equilibrada de lo ocurrido con el proyecto fiscal del liberalismo radical es importante reseñar algunos aspectos relevantes de la vida regional santandereana, iniciando con la creación del Estado Federal y Soberano de Santander³ en mayo de 1857, que debe entenderse como la materialización, dentro de los lineamientos constitucionales, del deseo de autonomía de las élites locales. Al efectuarse la escisión se conformó, respondiendo a los intereses mencionados, una Asamblea Constituyente, máximo organismo de gobierno legislativo, desde el cuál iniciaron la organización del territorio de 4.220 Kilómetros en 16 municipios que agruparon 101 distritos hasta 1859, fecha en que se dividió en 8 departamentos con el fin de mejorar el régimen político administrativo⁴, en los cuales fue registrada una población de 392.840 habitantes, compuesta por eclesiásticos, religiosas, casados, jóvenes y párvulos, solteros y esclavos,⁵ cuyas ocupaciones oscilaban entre trabajadores del sector agropecuario, minero, artesano e industrial, a más de comerciantes, propietarios, capitalistas y otros.⁶

Con los datos aportados por los censos de población para el Estado se identificaron los principales centros urbanos y con las cifras correspondientes al pago del impuesto fue posible ubicar espacialmente los distritos mas ricos, que mayor contribución hicieron a la Hacienda del Estado y a la vez, al comparar los datos contenidos en estas dos tablas podemos entre otros, deducir que hubo una correspondencia entre los principales centros urbanos y las mayores declaraciones de riqueza (ver tablas anexas).

³ ESTRADA, Marco A. Historia documentada de los primeros cuatro años de vida del Estado de Santander. Primer Volumen años de 1857 y 1858. Maracaibo Tipografía de los Ecos del Zulia, 1896. P.12

conformado por las provincias de Pamplona, Socorro, Soto (Bucaramanga), Santander (Cúcuta) y García Rovira; el cantón de Vélez y algunos distritos que formaban parte de la Provincia de Mompós

⁴ G.de S. 101. Confederación Granadina Bucaramanga 10 de febrero de 1860. Ley del 27 de diciembre de 1859 sobre administración política del Estado. los departamentos creados fueron: Cúcuta, García Rovira, Guanentá, Ocaña, Pamplona, Soto, Socorro y Vélez.

⁵ Censo general de la población de la República de la Nueva Granada, para el año de 1851, distribuido por provincias, sexos, edades y clases. A.H.R. U.I.S.

⁶ A.H.R. U.I.S. Censo de la población del Estado Soberano de Santander en el año de 1870 aprobado por la ley nacional de 19 de mayo de 1871.El total de habitantes fue de 425.427 Socorro imprenta del Estado. Director J.M. Lombana.

A mediados del siglo XIX la idea de los liberales radicales⁷ de llevar a cabo reformas tanto en el ambiente político como en tesoro público, se expresó claramente con la aprobación, de la Constitución de 1853⁸ que despejó el camino hacia el establecimiento de Estados federales en el seno de una República unitaria, situación que favoreció la fragmentación del régimen administrativo, legislativo y fiscal, en un esfuerzo nominal por romper con los rezagos o permanencias de la monarquía absolutista borbónica.⁹ Atención especial, en esta transformación de corte liberal, recibió el aparato fiscal, que a los ojos decimonónicos radicales aparecía como una limitación excesiva a la acción económica de los particulares en las esferas productiva y mercantil.

Los investigadores consultados, coinciden en afirmar que algunos de los impuestos y contribuciones creados por la Corona, suscitaron grandes resistencias a causa del entramamiento que causaron en la agricultura, la industria, y el comercio a lo cual se sumaban las dificultades para la transmisión de la propiedad, porque la realización de cualquier actividad o transacción debía cumplir con una serie de trámites que estaban salpicados de pagos fiscales, situación agravada por la presencia de una burocracia excesiva, hechos que encarecían la circulación de mercancías, la producción y el flujo de transacciones raíces, mobiliarias o inmobiliarias, además de las demoras en el trámite administrativo, que traía como obligatoria consecuencia la corrupción y el contrabando, entre otros males.

Tal situación, el arraigo colonial, no podía cambiarse de la noche a la mañana a pesar de los esfuerzos hechos en el Congreso de Angostura (1819), donde se consagraron determinaciones concernientes al manejo económico y fiscal a partir de conceptos como el de propiedad, libertad de

⁷ El liberalismo radical, fue el integrado por los sectores mas radicales y románticos del partido liberal, lucharon por la conquista de amplias libertades individuales, el federalismo, la separación Estado-Iglesia, la reducción del ejército permanente, la limitación de la propiedad territorial, el impuesto único y directo, y por la liberación de la economía. Ver: Molina, Gerardo. Las ideas socialistas en Colombia. Editorial Tercer Mundo. Bogotá, 1988. P.116 y siguientes.

⁸ POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Constituciones de Colombia. Editorial imprenta de la luz. Bogotá, 1911. Tomo II, segunda edición. P. 1036.

⁹ GONZALEZ, Margarita. "Las rentas del Estado". En: Manual de Historia de Colombia. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura. Vol. II. 1984. P.387.

industria, y tributación. Los constituyentes estipularon en diversas cláusulas el derecho legítimo del Estado para exigir de cada ciudadano los recursos necesarios con el fin de allegar fondos destinados a cubrir los gastos públicos, expresando como forma de hacerlos menos gravosos el arbitrio de conocer el destino de los aportes, y así en caso de encontrar irregularidades poder denunciar tanto a los contribuyentes defraudadores como a los administradores de la Hacienda Pública.¹⁰ Fue un paso avanzado, pero no suficiente en la reestructuración fiscal.

Poco tiempo después el Congreso de Cúcuta (1821), aprobó un proyecto sobre contribución directa o impuesto de renta, presentado con el fin de organizar el erario y homogeneizar el cobro de un gravamen con lo cual se esperaba liberar al sector productivo de tantas cargas fiscales que lo afectaban, simplificando además el mecanismo de recaudo.¹¹

Después de los citados intentos por modificar el régimen tributario, cuyo corto alcance no propicia una transformación significativa, se consolidaron las reformas liberales de medio siglo, que encerraban dentro del paquete de propósitos sobre materia tributaria presentado al Congreso por el Ejecutivo, la propuesta de implantar un impuesto Unico, que gravara la renta cediendo a las provincias todo lo relacionado con su puesta en marcha¹². Esta nueva fórmula de reestructuración fiscal se vio afectada por la constante alteración del orden público y las imperfecciones propias de un sistema tributario poco consolidado, más nominal que real, circunstancias que impidieron su establecimiento efectivo.

Es importante resaltar el antecedente legislativo ofrecido por los Congresos nacionales, así como en las llamadas "reformas liberales de medio siglo, con los cuales pretendían sus ponentes romper con el pasado fiscal al disminuir la carga impositiva, impulsando a la vez una reforma destinada a mejorar y agilizar la recolección; por supuesto, los proyectos estaban impregnados de elementos correspondientes a la Época Colonial, tales como la dificultad para responder a las necesidades de las diferentes regiones

¹⁰ CRUZ SANTOS, Abel. "Economía y Hacienda Pública". En: Historia Extensa de Colombia. Bogotá: Editorial Lerner. Vol. XV. 1965.

¹¹ LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia. Bogotá. Banco de la República, 1992. p.21

¹² CRUZ SANTOS. Op. Cit. p. 399.

desde un gobierno central, la falta de personal capacitado y lo exiguo de los recaudos, cuestiones nocivas que propiciaban, por el contrario, una progresiva aceptación de aquello que intentaban abolir: el establecimiento de una estructura fiscal dispersa y difusa, debido al apremio de recursos generados por el ambiente de constante guerra.

Las transformaciones que adquirieron cuerpo estaban en consonancia con el ideario liberal en cuanto al tránsito del sistema de gobierno central a uno democrático federativo, en donde fuera posible edificar la aspiración del liberalismo radical¹³ de reducir al mínimo las funciones del Estado, favorecer el intercambio comercial y otorgar la mayor libertad individual posible entre otras¹⁴ libertades, derechos y prebendas. Santander era el terreno propicio para llevar a cabo el experimento político liberal, tanto por ser allí el partido radical una mayoría en las corporaciones públicas como por el ideario libertario que tenía amplia acogida en la población campesina y artesana del momento; además, la región era caracterizada en aquel tiempo como abierta a los cambios, dada su creciente participación en los movimientos políticos revolucionarios.¹⁵ Así llegaron los liberales a exponer y establecer en tal territorio su proyecto sobre política fiscal como una verdadera opción de cambio, de innovación en la medida que buscaba unificar la base impositiva y liberar a la industria y el comercio de las trabas para su desarrollo, facilitando la transparencia en el manejo de las rentas de la administración y de las cuentas públicas.¹⁶

Los liberales radicales consideraron su propuesta revolucionaria, en cuanto a cubrir los gastos generados por la Administración Pública con un ingreso proveniente del cobro de un impuesto Único y directo que gravaría la riqueza personal, entendida ésta como el valor que quedaba al deducir del valor de los activos líquidos el valor de los pasivos.¹⁷ Luego, dependiendo

¹³ DUARTE BORRERO, Juan Fernando. "Los proyectos políticos del liberalismo en Santander 1857-1880. En: Ensayos de Historia Regional de Santander. Escuela de Historia. U.I.S. 1995. p.105.

¹⁴ Constitución del Estado de Santander 11 de noviembre de 1857. Art.6. Gaceta de Santander número 6 del 13 de noviembre de 1857 Pamplona.

¹⁵ JOHNSON, David Church. Santander siglo XIX cambios socioeconómicos. Bogotá, Carlos Valencia, 1984. p. 60.

¹⁶ Gaceta de Santander. No.5. Pamplona 10 de noviembre de 1857. Proyecto de ley sobre impuesto presentado por el propio Presidente del Estado Manuel Murillo Toro a la Asamblea. 10 de Nov. De 1857.

¹⁷ G. de S. No. 36. B/manga, marzo 4 de 1858. Decreto sobre impuesto, artículo 5, 24 de febrero de 1858.

de la cifra arrojada por el total de lo recolectado, se fijaba la cuota por cada cien pesos de riqueza declarada, porcentaje que dependía del total requerido por el presupuesto del Estado.

A pesar de buscar, con la expedición en tan solo dos años de tres leyes,¹⁸ mayor precisión jurídica tanto como un perfeccionamiento del monopolio fiscal, siempre se mantuvo la preocupación por hacerlas efectivas y por lograr la pronta y eficiente recolección del impuesto. Estos preceptos reflejaban la ideología liberal radical en especial al permitir que el conjunto de bienes fuera avaluado por los mismos declarantes, hecho que llevó a discrepancias con el tribunal de impuesto encargado de recibir y corregir en caso de duda las declaraciones juradas de riqueza, cuyos datos debían ser lo mas cercanos a la realidad ya que eran utilizados por el Presidente del Estado para con base en el monto del presupuesto de rentas y gastos fijar la tasa a pagar.

Con el fin de hacer efectivo el pago del impuesto la ley desconoció todo compromiso del Estado sobre las propiedades de las personas que no presentaran su declaración, quedando igualmente imposibilitadas para la realización de trámites notariales, autorizando al Presidente del Estado para que hiciera los correspondientes ajustes con el fin de corregir las posibles fallas relacionadas con el cobro .

Una aproximación a lo ocurrido, respecto al desarrollo de la nueva política en materia fiscal, quedó consignado en el contenido de la nutrida correspondencia entre el Secretario de Estado, los recaudadores y los Jefes Departamentales, que junto con los informes entregados a la Asamblea por los distintos presidentes del Estado, posibilitan el análisis e interpretación de las tendencias generales sobre los montos totales de los recaudos, la forma como reaccionaron e interactuaron algunas regiones, el grado de concentración y acumulación de riqueza, la eficiencia y eficacia en la recolección de los impuestos por las juntas locales, así como también el comportamiento presupuestal del Estado y de los distritos.

A pesar de lo novedoso y revolucionario del proyecto liberal de mantener el tren de la administración pública con las rentas provenientes de un impuesto Unico y directo, la situación fiscal se hizo insostenible con lo

¹⁸ Primera Ley. G. de S. No. 20 Bucaramanga. enero 13 de 1858. Ley sobre Impuesto de 2 de enero de 1858. Segunda Ley: G. de S. No. 57. Bucaramanga, octubre 14 de 1858. Ley sobre Impuesto. Bucaramanga, 11 de octubre de 1858. Tercera ley G. de S. No. 96. Bucaramanga, enero 5 de 1860. Ley sobre Impuesto de 21 de diciembre de 1859.

recolectado, pues no cumplió con los resultados esperados por el Gobierno debido a las dificultades presentadas con los trámites para su recolección, además que los presupuestos fueron elaborados para épocas de paz y no de guerras, situación que llevó a que por ley¹⁹ del 4 de junio de 1860 el impuesto directo, perdiera su carácter de Único, que no volvería a tener, convirtiéndose en un impuesto más de los autorizados por la ley para ser manejados por los distritos, destinando de éste un porcentaje que sería enviado al Gobierno del Estado como subsidio para ayudar con sus gastos.

Entre las múltiples dificultades y reacciones adversas el Gobierno no esperaba que sus determinaciones fueran a generar tal inconformismo como el manifestado en Pamplona a los pocos días de instalada la Asamblea por haber escogido a Bucaramanga por capital del Estado,²⁰ y por la reducción al mínimo de las funciones del Estado, hecho que fue interpretado por la oposición conservadora, como signo de debilidad estatal, lo cual fue aprovechado junto con las primeras determinaciones tomadas en materia fiscal, para desencadenar rebeliones que alteraron el orden público en diferentes partes del Estado, debiendo en algunos casos desplazarse hasta esos distritos el mismo Presidente, con el fin de llamar a la cordura a las partes en conflicto.²¹

Frente a la tesis liberal de asignar al Estado el deber de proteger la propiedad, y por lo tanto siendo obvia la necesidad de cobrar impuestos por ello, los conservadores argumentaron primero que el Estado no estaba en capacidad de proteger nada y que, si se aceptaba dicho argumento como válido se debían cobrar tributos por otros servicios que prestaba el Estado, como la protección de la libre expresión, la libertad de conciencia y la vida, ataque dirigido a debilitar las recién implantadas políticas tributarias, ya que dichas reformas fueron percibidas como una amenaza tanto para los

¹⁹ G. de S. No. 116. Bucaramanga, 9 de junio de 1860. Ley sobre descentralización de rentas y gastos. Socorro 4 de junio de 1860, art. 4: Cada distrito pagará el subsidio con los siguientes recursos únicos de que puede disponer: 1. El producto del impuesto directo al tenor de las leyes que lo organizan, pudiendo aumentar o disminuir la rata de él; pero en ningún caso bajará de un décimo de peso sobre cada cien pesos de la riqueza existente en cada distrito. 2. El producto del monopolio del aguardiente si la respectiva corporación municipal quiere establecerlo. 3. El producto del arrendamiento de los bienes, derechos y acciones que pertenezcan privativamente al distrito. 4. Las multas que impongan los empleados locales.

²⁰ Estrada, M. A. Op. Cit. P. 35.

²¹ Informe del Jefe Superior del Estado a la Asamblea. Bucaramanga, diciembre 19 de 1858. Firmado M. Murillo. En Documentos anexos a la Historia documentada de los primeros cuatro años del Estado de Santander, por Marco A. Estrada. Primer volumen. Edit. Maracaibo. 1896.

propietarios de bienes raíces, por ser un bien inocultable y por lo tanto gravable, como para el ejercicio del control municipal en las localidades de mayoría conservadora, por favorecer el centralismo estatal.²²

Aún, ante los esfuerzos realizados por el gobierno, la situación política y de orden público no mejoró, por el contrario, llegó a tal grado que para los primeros meses de 1859 la casi totalidad del territorio cayó en manos de los rebeldes, quienes buscaban restablecer los monopolios como sistema tributario; tiempo después, los revoltosos fueron sometidos militarmente; pero el partido de gobierno perdió una de sus máximas figuras teórico – políticas, al ser asesinado el Presidente del Estado Vicente Herrera²³.

Las repetidas amenazas al orden público mantuvieron al gobierno y a las gentes en una constante zozobra, lo que dificultó e impidió en algunas regiones el desarrollo de la vida económica y política, que de otra parte era posible en ambientes de mayor concordia. Siéndole imperativo al gobierno la consecución de fondos para sostener la irregularidad de las guerras y revueltas, se vio obligado a emitir leyes²⁴ para ajustar el presupuesto y destinar la mayor parte de los ingresos obtenidos al pago de indemnizaciones a los familiares de los caídos en la defensa del gobierno legítimamente constituido. Así mismo, para consolidar el fisco se dictaron decretos²⁵ ordenando la recolección de empréstitos a través de los departamentos y por lo tanto descuidando otros compromisos propios de una administración eficiente.

A las complicaciones generadas por la oposición se unieron los contratiempos ocasionados por una topografía adversa a las comunicaciones, acompañada por una infraestructura vial deficiente, en donde los caminos además de intransitables por la época de lluvias en algunos pasos, impedían muchas veces la llegada de los correos a tiempo y por lo mismo no era posible contar con un servicio regular, situación que hacía casi imposible,

²² JOHNSON, David Church. Santander siglo XIX cambios socioeconómicos. Bogotá Carlos Valencia Editores, 1984. p. 92.

²³ G. de S. No. 76. Bucaramanga, 20 de junio de 1859. Informe del Presidente del Estado Eustorjio Salgar, a la Asamblea. Bucaramanga, 20 de junio de 1859.

²⁴ G. de S. No.81. Bucaramanga, julio 23 de 1859. Ley sobre créditos adicionales al Presupuesto de gastos de 1859. Bucaramanga, julio 5 de 1859.

²⁵ G. de S. No. 74. Bucaramanga 3 de junio de 1859. Decreto distribuyendo un empréstito forzoso por la suma de \$50.000, a los circuitos del Estado entre los vecinos que poseyeran una riqueza mayor de \$1.000. San Gil 15 de abril de 1859.

por ejemplo, que se cumplieran las fechas estipuladas en la ley para el cumplimiento de las diferentes obligaciones, como la publicación de la lista de contribuyentes, o el tener informes sobre los registros de propiedad a tiempo,²⁶ entre otros asuntos.

A la capacidad del Estado para estabilizar su propuesta y a la vez alcanzar mayores ingresos, se le interpuso la actitud y la preparación de los mismos empleados oficiales, pues muchos de ellos no llegaron a cumplir con los requisitos indispensables para el desempeño eficiente de su cargo como era el poseer conocimientos de contabilidad elemental, deficiencia que influyó a la hora de poner en marcha toda la estructura que necesitaba la nueva legislación fiscal, e igual mella, hicieron los intereses políticos regionales, etc., lo que se tradujo en dificultades para poner en ejecución los mandatos oficiales, entorpeciendo la marcha de la administración pública; en cuanto a la carga tributaria representada en el impuesto Unico, las cuestiones eran de índole más compleja, máxime cuando este impuesto fue muchas veces usado como bandera política para azuzar rebeliones, de las cuales eran participes muchas veces la estructura de poder local, entre ellos los mencionados funcionarios encargados de efectuar el cobro. Esta inercia burocrática encontró respaldo en la costumbre²⁷ de las personas a pagar contribuciones indirectas que hizo ver esta nueva forma como un verdadero despojo, ya que señalaba directamente a quienes debían contribuir y con que suma, sin la posibilidad de poder repercutir²⁸ el valor pagado sobre otros, mientras que en los indirectos se tenía la posibilidad de trasladar parte de este valor, a otra persona por medio de un incremento en el precio del producto o en los costes de la transacción que se realizaría; además, por el sistema de cobros de los impuestos indirectos, no se “veía” la cantidad a pagar pues estaba incluida en el precio, mientras que al gravar directamente y sobre las posesiones si se conocían tanto los nombres de los propietarios, como los valores con mayor exactitud no pudiéndose burlar el impuesto, ocasionando que su establecimiento oscilara entre la inercia y la violencia, situación favorecida por el poco interés mostrado por parte de algunos

²⁶ G. de S. No. 63. Bucaramanga, diciembre 6 de 1858. Resolución sobre impuesto. Bucaramanga, diciembre 4 de 1858.

²⁷ G. de S. No. 114. Bucaramanga. Junio 1ro. de 1860. Informe del Presidente Marco A. Estrada, a la Asamblea. Bucaramanga, mayo 10 de 1860.

²⁸ SPENCER, Milton H. Economía Contemporánea. Capítulo 6. El sector público: el gobierno. Repercusión e incidencia del impuesto: ¿impuestos directos o indirectos? P. 92. Barcelona. Editorial Reverté. 1976.

funcionarios públicos, que ante la realidad de no poder recibir sus sueldos de manera regular, no mostraron la debida diligencia para hacer cumplir la ley ²⁹.

Otro aspecto que dificultó el éxito del sistema fue, la inexistencia de un catastro que permitiera conocer tanto la cantidad como el valor de los bienes inmuebles del Estado, a la vez que diera cuenta de la evolución de la riqueza, quedando esta responsabilidad en las Juntas de Impuesto que muchas veces sus evaluaciones no correspondieron con la realidad precisamente por no contar con el personal idóneo y por no tener un censo confiable de las propiedades y su valor.

Adicionalmente los encargados del Tesoro denunciaron en diferentes ocasiones que la escasez de la moneda blanca o de plata de buena ley, terminaba por hacer que los pagos al Tesoro se hicieran en moneda de oro de mala ley, la cual circulaba en el mercado con un descuento hasta del cuatro por ciento lo que perjudicaba tanto al Tesoro como a los que recibían pagos provenientes de la Hacienda pues ambos tenían la obligación de recibirla por su legítimo valor.³⁰

La dificultad estructural originada por la deficiencia en vías de comunicación junto con la ausencia de un catastro, y por algunos errores cometidos por las juntas evaluadoras y recolectoras del impuesto, fue usada por la oposición para pregonar una imagen de desorden administrativo que sirvió para disimular y a la vez para estimular la constante oposición armada que se llevó a cabo contra el gobierno legítimamente constituido del Estado de Santander; convirtiéndose en una verdadera barrera infranqueable para la regularización del cobro del impuesto.

Los gastos extras causados por el restablecimiento del orden público³¹ fueron la causa de mayor peso que erosionó el proyecto liberal en materia fiscal, pues en un estado de constante guerra no hay dinero que alcance máximo cuando se estaba implantando un sistema de contribución nuevo.

²⁹ Ibid. G. de S. No. 114. Informe del Presidente Marco A. Estrada. Bucaramanga, Mayo 10 de 1860.

³⁰ Informe del Presidente del Estado de Santander, Solon Wilches, a la Asamblea Legislativa de 1870. Adjunto esta el informe del Administrador General de Hacienda. p. XIV. Socorro imprenta del Estado, director J.M. Lombana. A.H.R. U.I.S.

³¹ PARRA, Aquileo. Memorias. Aquí se encuentra una narración sobre los avatares que hubo de pasar el Gobierno del Estado para poder restablecer el orden público. p.88 y siguientes. Colección Memoria Regional. Gobernación de Santander. Bucaramanga 1990.

Cuando se desmontó la existencia del “Impuesto Unico y Directo” y la estructura fiscal del Estado, Departamentos y Distritos se apoyaron en las rentas del aguardiente y del degüello entre otras; el Impuesto Directo perdió importancia, aunque el debate a nivel político y el perfeccionamiento jurídico para su cobro continuó vigente, sobre todo a partir de las sugerencias prácticas que los Jefes Departamentales le planteaban a la Asamblea. Como siempre el objetivo era buscar mecanismos que permitieran acceder a mayores ingresos para salir de las recurrentes crisis del erario público, originadas muchas veces por las inversiones que demandaba realizar para controlar el orden público y para cubrir los gastos generados por la administración pública.

Pero una inquietud que suscita el tema del Impuesto Directo está relacionada con su insistencia en establecerlo, sobre todo cuando desde un primer momento se hizo evidente que no alcanzaba para cubrir los gastos de la administración. A tan solo dos años se encontró que los presupuestos se formaron para épocas de paz y no de guerras, que el gobierno no había podido consagrarse ni a la implantación del sistema de impuesto ni a muchos otros ramos de la administración, dada la situación alterada del orden público, desde su fundación. El debate seguía polarizado en torno a si era una donación forzada lo que se les exigía o si era la justa remuneración de los servicios que reciben y las ventajas que derivan de la administración pública ordenada y debidamente establecida , y sobre todo para financiar los gastos relacionados con la educación.

Otros sostuvieron que era la exacción que mas equidad presentaba³² y se esperaba por lo tanto que llegara a servir de centro al sistema fiscal del Estado. Se creyó que si se procedía a la regulación de la riqueza, con justicia y equidad, eliminando los errores que cometían en el cálculo las Juntas de impuesto, terminaría por estabilizarse y ser aceptado definitivamente, pues las antipatías se originaban en la incorrecta valoración de la riqueza lo que originaba un pago que no correspondía con el valor real de las propiedades. Se tuvo la esperanza de hallar un sistema tributario que dejara libre la industria, que grabara proporcionalmente la riqueza particular, además de ser económica su recaudación. Estas fueron algunas de las razones por las que se mantuvo el cobro del impuesto directo con el objetivo de que cubriera los gastos generados por la administración.

³² Informe del Presidente del Estado Soberano de Santander, Solón Wilches, a la Asamblea Legislativa de 1872. Socorro, septiembre 15. Imprenta del Estado. Director J. M. Lombana. p.13. C.D.I.H.R. UIS.

Es evidente en lo reseñado, que el liberalismo radical no consiguió aplicar plenamente sus reformas debido a la falta de un orden público acorde con lo requerido para llevarlas a cabo.

Tabla 1 Principales centros urbanos en 1851 y 1870

Dep/to	Año		Distritos	1851		1870		Crecimiento	
	1851	1870		%	%	%	%		
Cúcuta			San José	5741	31	9226	26.5	3485	60.70
			Salazar	4631	25	8019	17	1388	29.97
			18519	34776	Rosario	3108	16.7	4497	13
García Rovira			San Andrés	6389	16	9997	17.8	3608	56.47
			Málaga	4410	11	5805	10	1395	31.63
			39969	55947	Molagavita	3899	10	4872	8.7
Guanenta			San Gil	11528	17	10038	15.5	-1490	-12.93
			Barichara	8905	13	8855	12	-50	-0.56
			67487	73781	Zapatoca	7133	10.5	8016	10.8
Ocaña			Ocaña	5046	29	6104	24.5	1058	20.97
			Cármén	2354	14	3264	13	910	38.66
			17208	24825	Convención	1788	10	2765	11
Pamplona			Pamplona	9095	42	8261	32	-834	-9.17
			Labateca	1913	9	4604	18	2691	140.67
			21514	25663	Cucutilla	2344	11	3400	13
Soto			Bucaramanga	10008	19.5	11255	22	1247	12.46
			Girón	9133	18	9955	19.5	822	9.00
			51221	50912	Piedecuesta	14841	29	9015	18
Socorro			Socorro	15015	18	16048	18	1033	6.88
			Charalá	8296	10	8026	9	-270	-3.25
			81253	87756	Suaíta	4993	6	8017	9
Velez			Jesús María	10554	17	14548	21	3994	37.84
			Puente Nal.	10018	16	11956	19	1938	19.35
			62748	69832	Velez	11178	18	11267	16
Total	359906	425427							

Fuente: ESTRADA, Op. Cit. 333

Tabla 2 Distritos mas ricos y que mayor pagaron

Departamentos	Distritos			
	Mas ricos		los que mayor pagaron	
	Nombre	Monto	Nombre	Recaudo
Cúcuta	San José	6,829,568.00	San José	48,932.65
	Rosario	2,966,590.00	Rosario	22,665.00
	Salazar	2,512,195.00	Salazar	18,427.98
García Rovira	San Andrés	2,386,475.00	San Andrés	16,105.80
	Málaga	1,416,595.00	Guaca	8,637.70
	Molagavita	1,275,935.00	Málaga	8,635.45
Guanenta	Sangil	3,105,269.00	Sangil	17,443.15
	Zapatoca	2,830,317.00	Zapatoca	17,061.30
	Barichara	1,943,955.00	Barichara	12,298.26
Ocaña	Ocaña	2,861,287.00	Ocaña	18,638.98
	Cármén	1,350,205.00	Cármén	9,275.39
	Convención	1,091,204.00	Convención	7,431.75
Pamplona	Pamplona	3,484,520.00	Pamplona	25,122.31
	Labateca	2,280,123.00	Labateca	8,297.58
	Cucutilla	1,014,519.00	Cucutilla	7,979.84
Socorro	Socorro	4,153,975.00	Socorro	28,210.51
	Simacota	1,977,624.00	Simacota	12,967.38
	Charalá	1,087,745.00	Chima	7,638.69
Soto	Bucaramanga	4,095,421.50	Bucaramanga	27,647.98
	Piedecuesta	4,077,869.00	Piedecuesta	25,292.63
	Giron	3,524,308.00	Giron	22,539.86
Vélez	Vélez	2,850,731.00	Vélez	14,960.66
	Puentenacional	2,152,939.25	Puentenacional	10,211.17
	Jesúsmaría	1,730,722.00	Jesúsmaría	8,335.25

Fuente: Informes anuales de los Presidentes del Estado a la Asamblea