



Discursos sobre las vías de comunicación:

Instituciones, legislación, finanzas públicas y redes en el estado de Boyacá, 1857-1886

Clara Inés Carreño Tarazona

Giovanni Fernando Amado Oliveros

 **Universidad de Boyacá®**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Carreño Tarazona, Clara Inés, autora

Discursos sobre las vías de comunicación: instituciones, legislación, finanzas públicas y redes en el estado de Boyacá, 1857-1886 / Clara Inés Carreño Tarazona, Giovanni Fernando Amado Oliveros. -- Tunja: Universidad de Boyacá, ©2023.

292 Páginas.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-5120-43-3-- 978-958-5120-44-0 (digital)

1. Rutas comerciales - Boyacá - Siglo XIX 2. Carreteras - Diseño y construcción - Presupuestos y costos - Boyacá - Siglo XIX 3. Finanzas públicas - Boyacá - Siglo XIX 4. Adjudicación de contratos - Boyacá - Siglo XIX I. Amado Oliveros, Giovanni Fernando, autor

CDD: 388.10986144 ed. 23

CO-BoBN- a1119034



Discursos sobre las vías de comunicación:

*Instituciones, legislación, finanzas públicas
y redes en el Estado de Boyacá, 1857-1886*

Clara Inés Carreño Tarazona

Giovanni Fernando Amado Oliveros

 **Universidad de Boyacá®**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Presidente Emérito

Dr. Osmar Correal Cabral

Presidenta

Dra. Rosita Cuervo Payeras

Rector

Ing. MSc. Andrés Correal

Vicerrector Académico

Ing. MSc. Rodrigo Correal Cuervo

Vicerrectora Proyección Institucional

C.S. Mg. Ethna Yanira Romero Garzón

**Vicerrectora Investigación, Ciencia
e Innovación**

Ing. Mg. Claudia Patricia Quevedo Vargas

**Vicerrector Administrativo y de
Infraestructura**

Dr. Camilo Correal C.

**Decana de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales**

Abg. Mg. Carolina Parra Fonseca

**Directora del Programa de
Comunicación social**

C. S. Mg. Julieta Montoya Rojas

© Autores

Clara Inés Carreño Tarazona
Giovanni Fernando Amado Oliveros

**Gestión editorial, corrección de
texto y estilo, diseño y diagramación**

División de Publicaciones

Director División de Publicaciones

Ing. D.G. Mg. Johan Camilo Agudelo Solano

Gestión editorial

Lic. Mg. Natalia Elizabeth Cañizalez Mesa

Corrección de texto y estilo

C.S. Mg. Julián Andrés Llanos Jaramillo

Diseño y diagramación

D.G. Jeison Arley Amaya González

© Ediciones Universidad de Boyacá

Carrera 2ª. Este N° 64-169
Tels.: 608 7452742 - 608 7450000 Ext. 15405
www.uniboyaca.edu.co
publicaciones@uniboyaca.edu.co
Tunja-Boyacá-Colombia

ISBN físico: 978-958-5120-43-3

ISBN digital: 978-958-5120-44-0

Esta edición y sus características gráficas son propiedad de la

UB Universidad de Boyacá®

Vigilada Mineducación

© 2023

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta Revista, por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, Offset o mimeógrafo (Ley 23 de 1982).

DOI: 10.24267/9789585120433

Presentación

El departamento de Boyacá, se destaca por el orgullo de su historia, siendo esta, su representación identitaria cultural. La obra Discursos sobre las vías de comunicación: instituciones, legislación, finanzas públicas y redes en el Estado de Boyacá, 1857-1886, representa a los caminos como un referente jurídico, patrimonial, cultural y de identidad. Evidencia los procesos históricos regionales impulsados por la corriente liberal radical, en el marco del proceso de modernización de la infraestructura, la construcción de carreteras, ferrocarriles y puentes.

Esta obra de gran interés para el Departamento, porque los autores Clara Inés Carreño y Giovanni Fernando Amado han estudiado la historia de las vías de comunicación que cruzaron por Boyacá durante la segunda mitad del siglo XIX. Detrás de un importante análisis de fuentes documentales primarias localizadas en los archivos históricos de Tunja y Bogotá los autores reconstruyeron, desde la historia y el derecho, gran parte de los circuitos entre la capital del Estado hasta llegar a los límites con los Llanos, Santander y Cundinamarca.

Lo esencial no es sólo hacer un seguimiento de las vías de comunicación sino encontrar, como bien lo hicieron los autores, los frecuentes discursos sobre la manera de planificar, organizar y ejecutar las obras públicas en el Estado. Estas reflexiones y cálculos sobre el territorio formaron parte de la materialización de las instituciones políticas, de la marcada y continua legislación que pretendió fortalecer las finanzas públicas y del círculo de agentes y empresarios de caminos que se mantenía a partir de influyentes lazos políticos.



Aspectos que fueron contrastados por los autores con una mirada crítica, encontrando contradicciones entre la estructura normativa y presupuestal de los caminos, así como la retórica empleada por los políticos como “cimiento para la construcción de vías”, frente al cumplimiento de las obras. También, evidenciaron los frecuentes lazos de poder que orbitaban alrededor de la realización de los caminos, y cómo a partir de allí, como bien señalan los autores “causaron perjuicios a los trabajos, y en ocasiones desistimiento de los acuerdos y demoras en el avance de los proyectos”.

Los lectores se encontrarán en esta obra, con tres maneras de seguir las exploraciones viales en el territorio. Una está basada en las normas expedidas, los discursos económicos y los gastos presupuestales. Otra, refleja los mecanismos jurídicos en que se basaban los gobernantes para vincular los contratos a la política de inversión en el Estado. Finalmente, sobresale la relación entre los mecanismos de financiación, las redes políticas y comerciales de quienes contrataban las obras.

Esta combinación de factores demuestra que la investigación sobre el periodo decimonónico en el Estado de Boyacá debe continuar documentándose. Las vías de comunicación investigadas contribuyeron a identificar otros procesos socio-económicos y políticos detrás del interés desatado al descubrir un territorio con importantes zonas agrícolas, valiosas vetas mineras, grandes vías fluviales, variedad de climas, vegetación abundante y una población laboriosa. Pero, sobre todo recordar que Boyacá ha sido desde siempre un importante eje de conexión para acceder a otras regiones.

Recuperar del olvido la historia de los caminos, contribuye no solo a la reconstrucción institucional y normativa de las instituciones que funcionaron en nuestro país, sino también a rescatar esos aportes a los procesos e intentos de modernización de la infraestructura vial de nuestra región por parte de los “Boyacenses”, en esa infranqueable travesía por hacernos modernos en el periodo decimonónico.

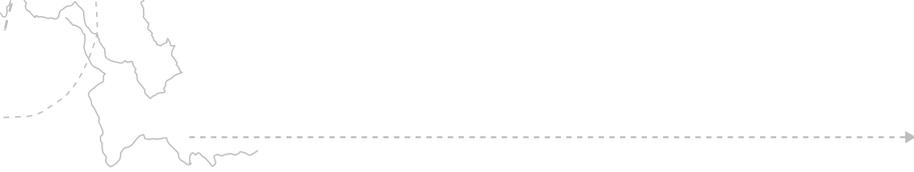
ANDRÉS CORREAL CUERVO

Rector



Resumen

El Libro estudia con una mirada histórica y jurídica, las vías de comunicación que conectaron a Boyacá con la Costa y los Llanos, durante la segunda mitad del siglo XIX, partiendo del papel de las instituciones, la normativa, las finanzas públicas y las redes que se organizaron, destacando los problemas que se experimentaron en su implementación y las particularidades en su manejo administrativo. Los objetivos se encaminaron al estudio de la ideología, la normativa y el gasto público en torno a los caminos. Asimismo, la aplicación de la política de inversión tomando como punto de partida los mecanismos legales de contratación. Finalizando con el análisis de las redes político económicas que existían en la construcción de las vías en el Estado Soberano. Para su estudio se empleó el método histórico con enfoque mixto y de alcance explicativo secuencial. Se recurrió, además, al análisis documental de la legislación y los informes administrativos, cuyos discursos y reflexiones, se analizaron a partir de la documentación encontrada en el Fondo Notarial de Boyacá. Documentos que fueron localizados en el Archivo Histórico Regional de Boyacá (AHRB - Tunja), el Archivo General de la Nación (AGN - Bogotá) y la Biblioteca Nacional (Bogotá). El libro destaca como resultados que los proyectos de vías de comunicación de orden estatal e interregionales que se llevaron a cabo en el Estado Soberano de Boyacá, fueron vistos por la Ley como programas de fomento de años futuros, que no lograron concretarse, ante la expectativa política de los liberales radicales por estimular el crecimiento y



desarrollo económico. Concluyendo que, la normativa no logró comprender las condiciones del territorio, ni las dinámicas económicas del Estado en materia de asignación y distribución del gasto público, aspecto último que terminó por generar altos déficits presupuestales en su intento de modernización industrial.

Palabras Clave: Estado soberano; historia del derecho; presupuesto del Estado; legislación; siglo XIX.



Abstract

The Book studies with an history and legal look at, the communication roads that connected Boyaca with the Coast and the plains during middle XIX century, starting off institution job, regulations, public finances and the organized nets, highlighting the problems in the implementation and management administrative peculiarities. The objectives will be guide to the study of ideology, regulations and public spend around the road. Likewise, investment regulatory application starting in the legal mechanism of contract. Finally, with the politics and economic nets analysis that existed in the road construction in the sovereign state. To this study, it's use historic method with mixed approach and sequential explanatory scope. It's appealed, besides, legislation documental analysis and administrative reports, whose speeches and reflections, were analyzed from the documents were find in the Notarial fund of Boyaca. The documents were find in the Regional Historical Archive's Boyaca (AHRB - Tunja), State General Archive (AGN-Bogota) and National Library (Bogotá). The book highlights as results that the road communication projects of estate and interregional order that were development in the sovereign state's Boyaca they were seen by the Law as promotion programs for future years, which did not materialize, given the political expectation radical's liberals to stimulate economic growth and development. Concluding that, the regulations won't achieve to understand the conditions of the territory, nor the economic



dynamics of the State in terms of protection and distribution of public spending, the latter aspect that will end to generate high budget deficits in its attempt at industrial modernization.

Keyword: Sovereign state; law history; state budget; legislation; XIX century.

Clara Inés Carreño Tarazona
A Miranda, el futuro de mi historia

Giovanni Fernando Amado Oliveros
A mis dos "A": Alma y Alcira, motivaciones para escribir esta Obra



Contenido

Introducción	19
Capítulo 1	
Las vías de comunicación en el Estado de Boyacá: ideología, normativa y formación del gasto presupuestal.....	35
1.1 Las vías de comunicación como discurso económico de los liberales radicales en Boyacá	39
1.2 El establecimiento de la normativa de caminos en el Estado de Boyacá: estructura y caracterización	50
1.2.1 Los Caminos estatales o de primer orden	57
1.2.1.1 La carretera del Sur y su conexión con el Estado de Boyacá.....	61
1.2.1.2 El camino Oriental, comunicación con Casanare	75
1.2.2 Los caminos de distrito o de segundo orden	87
1.2.2.1 Trabajo personal subsidiario	88
1.2.3 Puentes y ferrocarriles	98
1.2.3.1 Las vías del Ferrocarril	108
1.2.3.2 Conflictos internos en el asunto del Ferrocarril del Norte	118
1.2.4 La Ferrería a gran escala	125
1.2.5 Vinculación de caminos a ferrocarriles: las carreteras del Sur y del Norte	128
1.3 La formación presupuestal para caminos en la legislación del Estado	131



Capítulo 2

Aplicación de la política de inversión y mecanismos jurídicos de contratación en las vías de comunicación del Estado: las vías de primer orden.. 143

2.1 Mecanismos jurídicos de financiación de las vías de comunicación: presupuesto, baldíos, renta de salinas y minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez.....	150
2.1.1 Presupuesto para la construcción de las vías de comunicación: rentas estatales, subsidios y transferencias nacionales a favor del Estado.....	153
2.1.2 La adjudicación de baldíos	162
2.1.3 La renta de salinas	167
2.1.3.1 El camino de Chontales, ejemplo de inversión del Fondo de salinas entre Boyacá y Santander.....	180
2.1.4 Las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez	183
2.1.5 Subsidios y transferencias a favor del Ferrocarril	186
2.2 Mecanismos jurídicos para la contratación de las vías de comunicación del Estado.....	197
2.2.1 El contrato de concesión de privilegio	202
2.2.2 El sistema de administración	204
2.2.3 Contratos y contratistas	206

Capítulo 3

Las redes político-económicas de carácter estatal y particular en la contratación de vías de comunicación 215

3.1 Relación Estado - particular.....	223
3.2 La influencia política en la adjudicación de contratos	235
3.3 Los intereses económicos en la construcción de caminos ..	244
3.4 El incumplimiento de las obras: una constante contradicción frente al discurso y la normatividad sobre caminos en Boyacá	250
Consideraciones finales	259
Referencias	269





Otras fuentes.....	276
Informes, diligencias de visita, mensajes y notas de los funcionarios administrativos	276
Archivo Biblioteca Nacional de Colombia (ABN), Bogotá.....	285
Archivo Histórico Regional de Boyacá (AHRB). Fondo Notaría 1, Tunja.....	285
Legislación y contratos	287

Lista de tablas

Tabla 1. Normativa sobre caminos, Estado de Boyacá (1857-1886).....	53
Tabla 2. Normativa de caminos de primer orden, estado de Boyacá (1857-1886): aspectos legales y contractuales.....	57
Tabla 3. Presupuestos estimados para caminos, Estado de Boyacá (1875-1878).....	62
Tabla 4. Orden de fomento de obras materiales - 1878	64
Tabla 5. Estructura del trabajo personal subsidiario según la Ley L de 1869	90
Tabla 6. Estructura del trabajo personal subsidiario según la Ley XCVIII de 1870.....	91
Tabla 7. Principales accionistas de la empresa constructora.....	104
Tabla 8. Derechos de peaje sobre el puente de Soto.....	105
Tabla 9. Normativa presupuestal, Estado de Boyacá (1857 - 1881).....	137
Tabla 10. Presupuestos para caminos, Estado de Boyacá (1858-1868).....	154
Tabla 11. Situación de la hacienda en Boyacá (1857-1867)	156
Tabla 12. Caminos financiados con tierras baldías en el Estado de Boyacá	165
Tabla 13. Caminos que se pretendían financiar con el producto de las salinas por el sistema de administración.....	172
Tabla 14. Presupuestos para caminos, Estado de Boyacá (1869-1874).....	176
Tabla 15. Caminos de hierro construidos por cuenta del Gobierno nacional y a cargo de la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá.....	188

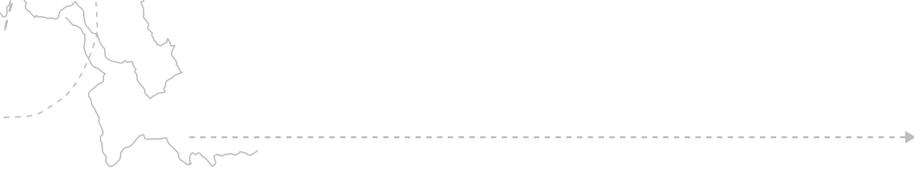


Tabla 16. Cantidades pagadas al Estado en 1880	192
Tabla 17. Estimaciones presupuestales (1880-1885)	194
Tabla 18. Auxilios votados por el Congreso	195
Tabla 19. Invitaciones para contratar la construcción de caminos.	199
Tabla 20. Disposiciones legales de autorización al poder ejecutivo del Estado para celebrar contrato de obra.....	201
Tabla 21. Disposiciones legales de autorización al poder ejecutivo del Estado para celebrar contrato de concesión de privilegio	202
Tabla 22. Contratos celebrados para la construcción y exploración de caminos	205
Tabla 23. Socios del Banco de Boyacá, 1881.....	223





Lista de figuras

Figura 1. Principales vías de comunicación en el Estado de Boyacá	47
Figura 2. Redes comerciales y políticas entre contratistas de obras públicas y el Estado.....	220



Introducción

Las investigaciones sobre los Estados soberanos en Colombia Lhan venido ampliando la metodología de estudio del periodo Federal decimonónico en el país. Al respecto, Aragón (2017) señala que valiosas variables de análisis permiten establecer nuevas contribuciones sobre la política, la educación, la milicia, el comercio, la burocracia, la ciudadanía, la administración estatal y las relaciones entre las dirigencias regionales y el Gobierno central¹.

Una de esas variables de análisis se refiere a los caminos y los problemas que estos experimentaron a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, cuando el país se caracterizó por carecer de una economía nacional integrada. Esta fragmentación terminó por elevar los costos del transporte, de modo que limitó los mercados y el desarrollo del comercio, incluso a escala regional. El movimiento comercial era costoso, restringido y rudimentario, tanto por tierra como por el río Magdalena, y la dependencia del esfuerzo humano era alta. Otra problemática se relacionaba con la inversión de tiempo que significaba recorrer el país por estos caminos. Así, la condición de las vías de comunicación representaba un obstáculo para el desarrollo del comercio interno

1 Con relación a la educación en el periodo Federal, algunos estudios comparten el interés por explorar los rasgos representativos del modelo escolar, uno de los principales bastiones del liberalismo radical que experimentó la falta de recursos económicos. A esta escasez se sumaba otra complejidad, como eran las particularidades de la sociedad, en su mayoría campesina, con altos índices de abandono escolar y con fuerte resistencia a los cambios provocados por el modernismo, debido, en parte, al arraigado papel del catolicismo (Aragón, 2017).

y externo y es un factor fundamental en la historia económica colombiana (Safford, 2010).

Para autores como Gutiérrez (2012), las limitaciones son en realidad “recursos retóricos” (p. 99) que se contradicen, pues las autoridades políticas buscaban promover mejoras materiales y perseguían finalidades que comprendían el flujo incesante de intercambios, las amplias conexiones y el “gran equilibrio entre las regiones” (p. 489). Deben tenerse presentes las reclamaciones de los dueños de recuas, si bien a menudo exageraban sobre el “mal estado de los caminos, para aumentar los fletes” (Vergara, 1901, p. 799). Bajo estas circunstancias, resultaba importante expedir leyes para invertir en caminos, con la obligación de hacer públicas las cuentas de dichas inversiones.

Partiendo de este contexto, el presente libro resultado de investigación, aborda el estudio de las vías de comunicación en el Estado de Boyacá entre 1857 y 1886, en torno al papel de las instituciones, la normativa, las finanzas públicas y las redes organizadas alrededor de los caminos y ferrocarriles. Se eligió este tema en consideración con la importancia del federalismo, por tratarse de un momento histórico que marcó el inicio de una nueva dinámica encaminada a reordenar al Estado, bajo la Constitución sancionada en Rionegro en 1863. En este periodo se destacó el predominio de los principios liberales, especialmente de origen inglés, promovidos por los liberales radicales al estructurar nuevas instituciones en gracia de su programa político, con lo cual cobraron interés las vías de comunicación y la instrucción pública (González, 2013).

Los caminos formaron parte de la agenda política liberal radical, bajo la idea de fomentar el crecimiento económico del país y de los Estados soberanos. Constituían una estrategia dirigida a reducir los costos de transporte, tanto en materia de fletes como por el tiempo empleado en los viajes por el río Magdalena y los



senderos de herradura. Además, con ellos se buscaba reducir las posibles pérdidas y los daños sufridos por embarcaciones, o los resultantes del paso de trochas lodosas y resbalosas por rutas de ladera (Safford, 2010). En consecuencia, diversas disposiciones legislativas y administrativas ordenaron la apertura de vías que facilitaran la circulación interna y externa de productos, a través de trayectos terrestres y el desarrollo de arterias fluviales. De forma paralela, se dio un “fuerte impulso a la construcción de ferrocarriles” (González, 2013, p. 168).

Otra justificación para este estudio se asocia con analizar el interés despertado en la segunda mitad del siglo XIX por las vías de comunicación, las cuales apuntaban al desarrollo y el crecimiento del país. Esto era plausible, teniendo en cuenta que los Estados federales, más tarde soberanos, gozaban de atributos de administración y gobierno. El 15 de junio de 1857 fue creado el de Boyacá, como resultado de la facultad establecida en el artículo 12 del Acto legislativo del 27 de febrero, que se adicionó a la norma constitucional de 1853. El recién nacido Estado quedó habilitado para regirse por su propia Constitución y regular así aspectos administrativos y gubernamentales mediante sus normativas. Las vías de comunicación fueron, precisamente, una materia que gozaba de un fuerte componente en términos de administración y presupuesto.

Si bien algunos casos demuestran una inversión casi nula en medios de transporte, por razones relacionadas con la complejidad geográfica, la precariedad de los terrenos y los problemas climáticos –factores que dificultaban mejorar las condiciones de movilización, la construcción y el mantenimiento de vías (Junguito, 1997)–. Estudios relacionados con los trazos de construcciones indígenas, coloniales y republicanas, demuestran que las redes de conexión de Boyacá con el centro del país, la costa atlántica y los llanos orientales, giraron bajo la atenta mirada de comerciantes y viajeros en torno a circuitos comerciales



constantes, cuyas distancias y tiempos ofrecían una visión diferente al discurso centrado en el atraso y la falta de conexión. La expansión vial fue producto de los avances en las técnicas y las nuevas realidades económicas (Bautista, Acuña y Pacheco, 2021).

En el Estado de Boyacá, sus gobernantes hicieron varios intentos por financiar las vías, con la visión de ser el único mecanismo útil para generar riqueza y fomentar la libertad del comercio y la industria, al considerarse que su inexistencia obstaculizaba el crecimiento económico e influía en el atraso de las poblaciones (Pérez, 1863). Así, junto con la instrucción primaria y el cobro oportuno de las cantidades adeudadas en los departamentos al tesoro estatal, la mejora en las vías hizo parte de los tres temas que llamaron la atención para la organización de un buen gobierno.

En su informe de 1864, el jefe departamental del Centro, al reconocer la soberanía de los pueblos, encontraba que esta se veía limitada, debido al “más grande abandono por los intereses de la comunidad; sin escuelas, sin caminos; sin ninguna mejora que pueda alertar el espíritu del hombre que espera en el gobierno propio” (Mancera, 1864, p. 568). Se promovieron entonces medidas con el fin de darle a la instrucción primaria un impulso favorable para los habitantes, para sacarlos de la ignorancia, reparar las vías de comunicación y recaudar con diligencia las rentas públicas. Estos asuntos contaron con la ayuda de alcaldes y agentes de hacienda (Rodríguez, 1870).

La idea de desarrollo estuvo precedida de diferentes actos legislativos orientados a la apertura de un gran número de vías, como mecanismo para formalizar la codificación constitucional de este ramo de servicio. No obstante, muy poco de lo pretendido se llevó a cabo y muchos proyectos no lograron concretarse. La razón era la falta de organización durante la ejecución de los contratos y el incorrecto manejo de los recursos públicos para concluir las obras.



Para comprender la legislación sobre la inversión en vías de comunicación en los Estados, conviene empezar comparando la estructura del gasto público y las obras de fomento de alcance nacional. En su estudio sobre las finanzas públicas en el siglo XIX, Roberto Junguito (2010) señala cómo durante la segunda mitad de dicha centuria, todo un conjunto de leyes fue presentado al Congreso con especificaciones sobre la descentralización de las rentas públicas que habían sido aprobadas mediante la Ley del 20 de abril de 1850, cuyo artículo 14 permitía la continuidad de algunas rentas nacionales, entre ellas las vías de comunicación.

Con los Estados Unidos de Colombia (1860-1886) se presentaron déficits de los estados, así como pocas transferencias de la nación para obras de fomento. A su vez, el crecimiento del gasto público con los trabajos materiales y los gastos militares por las guerras ocurridas entre 1875 y 1877, llevó a avivar los problemas fiscales y de nuevo prevaleció el tema de la descentralización de las rentas. Se registró un retroceso en la capacidad de los estados para ejecutar gastos, al igual que una presión política para la transferencia de recursos del Gobierno nacional (Junguito, 2010).

Según Flórez (2012), varios ejemplos muestran cómo la posición geográfica de cada uno de los nueve estados obstaculizó o favoreció las políticas burocráticas definidas por la administración central. En el caso de Bolívar, su proximidad con el Caribe fue determinante para la persistencia de prácticas ilegales usadas durante el siglo XIX en contra de las finanzas públicas. Un efecto de esta realidad se evidenció cuando los gastos resultaron mayores que las rentas. Se presentaba evasión del pago de impuestos como el de degüello y el aplicado al consumo de productos importados (harina, tabaco, café y azúcar), también fabricación ilegal de aguardientes y fraudes sobre el impuesto a la renta. Estas acciones ilícitas –tradicionales en el Caribe colombiano– terminaron siendo toleradas casi naturalmente por los habitantes en contra de las rentas estatales y distritales hasta llegar a entorpecer, de



manera excesiva, la organización de los ramos de la administración oficial, algo reflejado particularmente en la insuficiente mejora de las vías.

La ausencia de recursos económicos, consentida por los distritos de Bolívar, fue asociada no solo al sistema tributario montado por el Estado, sino además, al marcado centralismo político ejercido por Cartagena. Esto produjo fuertes enfrentamientos entre las provincias y derivó en el entorpecimiento, por parte de la administración del Estado, de las medidas adoptadas por las autoridades estatales. Un caso para mencionar se presentó durante la creación de las juntas de caminos en los distritos, cuyo propósito era mejorar las vías de comunicación. En este escenario, los habitantes se opusieron al pago de impuesto al reparar que, detrás de ello, se filtraban las imposiciones del centralismo cartagenero (Flórez y Solano, 2011).

De la misma forma, la relación entre las finanzas de los estados soberanos y el Gobierno central a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX permite observar las condiciones bajo las cuales los recursos fueron asignados con el único propósito del progreso. La mayoría de autores destaca la economía como la base para organizar las sociedades, para lo cual se acude a distintas teorías y corrientes orientadas a alcanzar un eficiente desempeño económico.

Basta traer a colación el trabajo de Kalmanovitz y Pinto (2017) sobre la fiscalidad en el Tolima. Su estudio examina la política fiscal y considera datos cuantitativos vinculados con el contexto político y económico de la región. Los antecedentes del periodo colonial tardío y de mediados del siglo XIX son investigados para determinar las actividades productivas y aquellas de las instituciones de gobierno entre 1863 y 1886, ocurridas en medio del marco fiscal amparado por el Estado. La interpretación de dicho panorama permite analizar los ingresos y egresos fiscales.



Kalmanovitz y Pinto (2017) identifican que el marco para entender la política fiscal del Tolima en el periodo mencionado debía partir de dos realidades. Por un lado, una economía en decadencia, tan solo con períodos ocasionales de prosperidad, y por otro lado, un orden institucional amenazado por una atmósfera continua de guerra y la existencia de gobiernos inestables, de fuerte dependencia hacia los intereses de las élites, la concentración de tierras y los proyectos de liberación económica sujetos a los acontecimientos cambiantes.

Con relación a los peajes y al cobro por el paso de ríos y caminos, estos medios de recaudo sirvieron para mejorar las vías, pero no fueron incluidos como gastos generales del Estado. Cabe mencionar, además, que la mayor parte de los fondos se destinaron a la burocracia: “42% al poder judicial, 19% al ejecutivo, 13% a la rama de hacienda y 12% al régimen municipal” (Kalmanovitz y Pinto, 2017, p. 191). En cuanto a los gastos militares, oscilaron de acuerdo con la inestabilidad de las guerras, mientras que los de fomento, se centraron en dotaciones públicas como caminos y puentes. Al disminuir los primeros gastos tras la guerra federal de 1876 a 1878, los segundos aumentaron aunque a pequeña escala, particularmente en lo concerniente a construcción de obras e instrucción pública. Finalmente, para el Tolima “fueron promulgadas ocho leyes orgánicas de hacienda y cinco reformas menores a cada una de ellas” (Kalmanovitz y Pinto, 2017, p. 184).

En el Estado de Panamá, el vínculo con las autoridades centrales fue producto de la relación centro - periferia, advertida desde los intereses de los grupos elitistas tanto panameños como colombianos. Respecto al progreso fiscal durante el tiempo de pertenencia del istmo a los Estados Unidos de Colombia, según Kalmanovitz (2012), el gasto público difundido en dicho territorio fue exiguo. Esto se debía, probablemente, a que la administración central resultaba ser un instrumento inútil y entorpecedor para el avance económico, situación que motivaba contrariedades



entre el gobierno central y el federal, las cuales se ampliaron más adelante debido a otras razones, en particular la centralización conservadora iniciada a finales de la década de 1880.

En relación con Santander, observa Pico (2011) que si bien los entes recaudadores se establecieron en los distritos mediante diligencias y períodos de visita, con el objetivo de verificar cuentas, el Estado no logró alcanzar un punto de vista favorable sobre el sistema de rentas y gastos nacionales. Los escenarios en materia de infraestructura terminaron convirtiéndose, a la postre, en limitaciones para el crecimiento efectivo de la economía estatal, como sucedió en Socorro, Soto y Guanentá, donde los caminos no podían ser utilizados para la movilización de carga con fines de exportación. Resultado de ello fue la forma como los asuntos militares absorbieron los recursos económicos en detrimento de otros proyectos, entre estos la construcción de vías de comunicación, que terminaron por adjudicarse bajo concesiones y licencias a empresarios extranjeros.

Santander tuvo una política fiscal desprovista de los principios liberales que regían la hacienda pública. A partir de esta problemática, Pico (2011) analiza el sistema de rentas y gastos con base en los informes rendidos por el presidente a la Asamblea legislativa en el período comprendido entre 1865 y 1879. De este modo, encuentra que en este Estado, dicho sistema fue un modelo del programa liberal de la segunda mitad del siglo XIX, y no impuso cambios significativos en la estructura tributaria. Si bien el federalismo propuso mejores condiciones para realizar reformas, la estructura de rentas estatales impidió el desarrollo de estas.

Con todo, según Pico (2011), el sistema tributario de Santander, además de su carácter regresivo y asimétrico, presentaba un desgobierno fiscal caracterizado por múltiples impuestos con baja rentabilidad, en los que concurrían varias autoridades en torno a una misma fuente, además de la gran cantidad de leyes y procesos



administrativos. Esto conllevó a transformaciones anuales del sistema. El manejo rentístico en el Estado evidenció las insuficiencias del federalismo en relación con la estructura de reformas tributarias que mejoraran las rentas en sus departamentos integrantes.

La ideología del liberalismo se enfrentaría a las estructuras sociales y económicas del país, caracterizadas por limitaciones en la producción, que al competir en los mercados extranjeros experimentaban una marcada dependencia de los vaivenes de los precios de las mercancías. Igualmente, a una élite oligárquica vinculada con el poder político, el comercio y la participación en la banca. De esta forma, el esquema liberal decimonónico estuvo fuertemente relacionado con las finanzas públicas. En Santander, durante las décadas de 1860 y 1870, fue recurrente la división entre las ideas liberales inspiradas en el pensamiento económico de Adam Smith y David Ricardo en relación con la evolución económica, política y social del Estado, al igual que en los vínculos entre el gobierno federal y el de la unión. Asimismo, se observa cómo las barreras al comercio se derivaron no solo de las vías de comunicación, sino también de los intereses privados en cada una de las regiones (Pico, 2011). Este no fue el caso de Boyacá y Antioquia, marcados por su homogénea ideología conservadora, por el ambiente de inestabilidad política y por los conflictos nacionales que terminaron permeando los privilegios locales (Kalmanovitz, 2012).

Por otra parte, en su análisis sobre la administración de la hacienda pública en el Estado de Boyacá, Dotor (2010) considera que el llamado movimiento progresista se enmarca en las reformas liberales. Estas involucraron la transformación del sistema fiscal de rentas estancadas, inclinándose por uno que reconociera la libertad de la economía, especialmente en el tema de la agricultura, junto a otro concebido para permitir el afianzamiento y progreso de la industria.



En cuanto a los cambios en la administración de rentas, Dotor (2010) aborda el tema de los monopolios como una noción fiscalista de carácter colonial, de manera que el manejo del fisco y la recaudación permanecieron con un vínculo aferrado a esta herencia. También se perpetuaba la práctica de arrendar o subastar públicamente, así como la garantía al administrar las rentas mediante la modalidad de fianza. Esto implicaba conservar una capacidad económica influyente y vínculos con personajes distinguidos en escenarios sociales y políticos.

Asimismo, el Gobierno se encontraba facultado para administrar las rentas y percibir los ingresos resultantes de los remates, mientras que aquellos provenientes de los arrendatarios se encontraban sujetos a distintas regulaciones. Algunas de ellas, como las atinentes a salinas, se convirtieron en una fuente económica principal para la provincia. Sin embargo, también se registraban serias dificultades ante la escasez de instalaciones adecuadas y las dificultades en su comercialización, dada la pobre condición de caminos y puentes, lo cual era recurrente.

En Boyacá, una buena parte de las rentas dependieron de la fabricación y el consumo del aguardiente. Este fue un proyecto con perspectivas de progreso, cuyo fin era financiar el ejército, las escuelas y los hospitales. Entre tanto, los gastos se relacionaron con frentes comunes, tales como censos, costos de recaudación, salarios de funcionarios públicos, sostenimiento de presos, reparación de edificios, educación pública y vías. Igualmente, hubo cambios en la estructura de la hacienda pública que llevaron a determinar y reglamentar la tributación directa. Por consiguiente, a la Secretaría de Hacienda se le otorgó la administración del ramo y dentro de sus atribuciones se reunieron la deuda pública, las vías, las obras de infraestructura, los empréstitos estatales, las minas, contribuciones y cuentas nacionales (Dotor, 2010; Amado, 2009).



Entre 1878 y 1880, a causa de la guerra, el Congreso dispuso una normativa para apoyar a los estados en el fomento de obras públicas. Si bien en 1878 las Leyes 111 y 114 asignaron directamente los recursos para los proyectos estatales, el Gobierno no cumplió con lo prometido y ocasionó que las transferencias a las regiones se convirtieran en complicadas disputas entre los partidos políticos y las ambiciones locales (Rosenthal, 2015). Por ende, durante la segunda mitad del siglo XIX, la malograda situación fiscal del país, la inobservancia de la deuda y la inestabilidad política imposibilitaron el acceso al crédito exterior. Así, con una nación carente de préstamos, cada ente territorial se vio obligado a promover por su propia cuenta las obras de fomento. Posteriormente, tras la adopción de la Constitución de 1886 se centralizaron las rentas de estos y el gasto público pasó a ser controlado por el Gobierno nacional (Junguito, 2010).

En Boyacá, la aprobación de la Ley del 18 de diciembre de 1863 garantizó el cubrimiento de los gastos de la administración pública mediante el sistema de impuesto directo. Dicha contribución se consideró como una forma permanente de gravar per cápita las rentas provenientes de bienes muebles e inmuebles, mercancías, dinero e industria. Con esta iniciativa se introdujeron los cargos de agente de hacienda y recaudador de rentas, encargados de llegar a los tributarios locales. Este propósito terminó siendo un fracaso debido a las dificultades para lograr el recaudo, en parte por la resistencia al cobro de quienes veían en la tierra un polo de acumulación y, especialmente, por el desorden de la información catastral (Dotor, 2010).

Es posible entonces evidenciar, a partir del ya descrito marco conceptual y teórico que comprende las finanzas públicas, que los caminos jugaron un papel relevante en la promoción del crecimiento económico dentro de la legislación. Así, surge la pregunta sobre cuál es la importancia de explorar la relación entre la normatividad sobre dichas finanzas y la inversión en vías de



comunicación en Boyacá. Para responderla, se contemplan estos objetivos: examinar la ideología, la normativa y el gasto público en torno a los caminos; identificar la aplicación de la política de inversión, tomando como punto de partida los mecanismos legales de contratación; explorar las redes políticas y económicas que existían al construirse las vías en el Estado soberano.

Para desarrollar el estudio se ha seguido un método histórico con enfoque mixto y de alcance explicativo secuencial, con una primera fase cuantitativa y una segunda cualitativa. Se emplea, además, el análisis documental como herramienta orientada a particularizar los mecanismos que aseguraban la organización espacial de las finanzas y definían la configuración social de un grupo de personas particulares, interconectadas entre sí por una diversidad de intereses políticos y económicos, que se apoyaban en la organización política, el comportamiento social y económico.

La investigación respetó los derechos de autor en consideración con las implicaciones de carácter ético y legal frente al manejo idóneo de la información. Se completó a partir de la búsqueda, el procesamiento y el análisis de fuentes primarias localizadas en el Archivo Histórico Regional de Boyacá (AHRB - Tunja), el Archivo de la Academia Boyacense de Historia (AABH - Tunja), el Archivo General de la Nación (AGN - Bogotá), el Archivo de la Academia Colombiana de Historia (AACH - Bogotá) y el Archivo de la Biblioteca Nacional de Colombia (ABN - Bogotá).

Como material complementario se recurrió a la legislación y los informes administrativos que es posible identificar entre la documentación conservada en el Fondo Notarial de Boyacá. De igual forma, se accedió a reportes disponibles en el archivo digital del Banco de la República.



Los registros obtenidos permitieron determinar la existencia de grupos interrelacionados, por ejemplo, aquellos interesados en la dotación de servicios públicos, iniciativas orientadas hacia el fomento agrícola o redes políticas localistas vinculadas con asociaciones económicas externas.

De tal forma, se abordó la reconstrucción de la historia de los caminos en el Estado de Boyacá, a partir de fuentes primarias conectadas entre sí y con bases teóricas para cada una de las temáticas abarcadas. Al fundamentarse en documentos judiciales, archivos notariales y periódicos de la época, el estudio se enmarca en las líneas Comunicación y sociedad, y Desarrollo humano jurídico y social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Boyacá. Como resultado del proceso investigativo, este libro se estructura en tres capítulos.

El primero determina la relación entre los gastos presupuestales y el funcionamiento del ramo de las vías, con base en el discurso político y económico de los liberales boyacenses en torno a los caminos que sirvió de plataforma para, desde allí, influir en la formación de una normativa.

A continuación, el segundo establece la aplicación de la política de inversión para la construcción y reparación de las vías de primer orden que estaban a cargo del Estado. Se tienen en cuenta los tipos de contratación, los privilegios y la administración.

En el capítulo tercero se finaliza con una identificación de la relación Estado - particulares durante la operación de las vías. Para esto, se analizan las redes político-económicas de carácter estatal y particular que se estructuraron alrededor de la contratación de los caminos.

Se espera que este libro avive la curiosidad de académicos y público en general, al conectar elementos históricos, políticos,



normativos y técnicos, como una manera de contribuir desde la academia a la formación de la memoria histórica del actual departamento de Boyacá.



Capítulo 1

Las vías de comunicación en el Estado de Boyacá: ideología, normativa y formación del gasto presupuestal

Este capítulo estudia la relación entre los gastos presupuestales y el funcionamiento del ramo de las vías de comunicación en Boyacá, durante el periodo comprendido entre 1857 y 1886. El propósito es reconstruir históricamente dichas vías, identificándolas como una propuesta económica del radicalismo. Se examina el discurso político y económico de los liberales boyacenses en torno a los caminos y cómo desde allí se influyó para establecer una normativa y formar el presupuesto público a partir de la legislación estatal en materia de finanzas.

Se utilizaron fundamentalmente fuentes primarias oficiales: las Constituciones de Boyacá, las recopilaciones de leyes que en materia de caminos y presupuesto público se expidieron entre 1857 y 1885, y los contratos sobre obras de fomento. Este material, publicado en diarios oficiales (*Gaceta Oficial de Boyacá*, *Semanario Oficial* y *El Boyacense*), se complementó con los informes rendidos de 1858 a 1884 por los funcionarios administrativos de la época, los cuales se conservan en el AHRB, el AABH, el AGN, el AACH y el ABN, en su sala Daniel Samper y el fondo antiguo.

Los elementos más significativos son suficientemente estudiados en los variados informes de los secretarios de hacienda, quienes trataron de sistematizar y ordenar el manejo de los impuestos. Dentro de los mecanismos que organizaron los gastos presupuestales concernientes a la construcción de vías, los de mayor concurrencia durante la segunda mitad del siglo XIX fueron la legislación sobre la apertura y las autorizaciones al poder

ejecutivo. Esto supuso que el funcionamiento de la infraestructura vial se organizara a partir del establecimiento de vías de orden primario y secundario y del sistema legal. Este último se constituyó en el conjunto de leyes y decretos que regularon las bases para el cumplimiento de los contratos sobre caminos, su construcción y refacción, la contribución y creación de fondos a ellos destinados.

Adicionalmente, dada la importancia de la historia económica del país de cara a las vías de conexión entre los territorios, este apartado se apoya en trabajos especializados. Por un lado, Botero (1987), destaca las transformaciones de Colombia tras su incorporación en la *economía mundo*, término que refiere al surgimiento y la consolidación del capitalismo. Asimismo, Ramírez (2004), con su examen sobre el papel de los pensadores económicos de la segunda mitad del siglo XIX como fuente de cambios internos económicos, políticos y sociales. De Villaveces (2005) se retoma su análisis sobre las propuestas dirigidas al progreso en la economía colombiana en dicha centuria, con una perspectiva hacia la importancia del impuesto directo, las aduanas y los caminos. También se considera el estudio de Junguito (2010) sobre las finanzas públicas en ese mismo siglo.

Igualmente, otros aportes son tenidos en cuenta. Las memorias de Salvador Camacho Roldán, aparecidas en 1894, contienen información ilustrativa sobre la vida política y económica del país y del Estado. Por su parte, desde la perspectiva de la historia del derecho se encuentran: Mayorga (1991), relativo a las pervivencias de lo jurídico español durante el siglo XIX y su proceso de codificación; Amado (2012), acerca de la estructura administrativa estatal de Boyacá; y Botero (2019), sobre el síndrome en torno a la eficacia de la normativa concerniente a caminos en aquel siglo. Por último, en lo atinente a los fundamentos de la hacienda pública, se atienden los planteamientos de Plazas (2006); Ramírez (2011); Restrepo (2012) y Ortega (2014), junto con otras bases



teóricas que implícitamente se observan en cada una de las temáticas propuestas.

En cuanto al alcance temático del capítulo, se limita al escrutinio de la ideología, la normativa y la formación del gasto presupuestal de los caminos en Boyacá. No son objeto de estudio otros aspectos cuya relevancia amerita una profundización para el correcto entendimiento de la evolución de las vías en el Estado, tales como el comercio, las rutas, el contrabando, la expropiación y el movimiento de tierras, al igual que otras posibles conexiones con la historia del derecho².

1.1 Las vías de comunicación como discurso económico de los liberales radicales en Boyacá

Cuando se hace alusión a las vías de comunicación, es necesario limitarse prácticamente a la historia de los caminos durante el siglo XIX. Allí se encuentra que la inversión en medios de transporte era casi nula y las principales rutas terrestres debían ser transitadas por medio de cargadores humanos, pues su deterioro impedía el paso de mulas u otras opciones. A su vez, la geografía de naturaleza montañosa complicaba la comunicación entre las regiones. A todo esto se sumaban las variaciones climáticas en las regiones, factor que dificultaba el transporte de mercancías, así como la construcción y el mantenimiento de los caminos (Junguito, 1997).

2 Una de esas posibles relaciones se encuentra en la suspensión de los actos administrativos de las corporaciones municipales, como medida provisional para mantener la legalidad de las actuaciones administrativas en aquellos casos en que las jefaturas departamentales suspendían los acuerdos que daban una destinación diferente a las contribuciones especiales para la financiación de los caminos de los distritos (Amado, 2012). Otra relación se revela en los incumplimientos contractuales que daban lugar a la declaratoria de caducidad de los contratos de obra pública, lo cual ocurrió, por ejemplo, con el celebrado entre el Gobierno del Estado y los señores Ricardo Chaparro, Juan Avella y Elías Plazas para la apertura del camino de Toquilla (Guarín, 1873).

En este contexto, la promoción oficial de obras públicas durante la segunda mitad del siglo XIX hizo parte de una propuesta económica para dirigir al país hacia el desarrollo a través del radicalismo liberal³. Este, según Cortés (2008) “propició la participación en la modernización y la liberalización del Estado, encaminada a la construcción de vías de comunicación, caminos y puentes” (p. 50). En sus inicios, la propuesta surgió como un arreglo político con un fuerte contenido ideológico que tuvo luego implicaciones económicas al pretender exaltar las posiciones liberales en un entorno donde los intereses de las regiones debían conciliarse políticamente (Villaveces, 2005).

En este proceso, el surgimiento de instituciones políticas, económicas y sociales jugó un papel significativo al promover, luego de la revolución de la independencia, una fisionomía de nación que exigía una nueva ideología y un sistema de gobierno diferente al precedente, y que poco a poco fue eliminando la dependencia de España⁴. Bajo esta dinámica, las instituciones, con su carácter de definidoras de las reglas de juego, facilitaron los virajes estructurales conforme se daban las transformaciones sociales, como una forma de concebir el devenir histórico (North, 1993).

Los cambios institucionales se dieron a fondo y con mayor claridad en la segunda parte del siglo. En esa época, el país vivió reformas económicas y reconfiguraciones políticas que sentaron las bases de su modernización. Según lo planteado por Ibarra (2015) y Tamayo (2017) respecto al liberalismo como forma de autoritarismo, los principales ideólogos formularon propuestas asociadas con edificar un Estado nación –aparentemente acorde

3 Otros aspectos que fueron objeto de atención por parte de los ideólogos del radicalismo se relacionaban con establecer el sistema federal en Colombia, crear un impuesto directo y fortalecer las aduanas (Villaveces, 2005).

4 El cambio de sistema jurídico no fue automático, dado que el derecho castellano - indiano, en su mayoría, continuó rigiendo durante gran parte del siglo XIX. Al respecto, puede verse Mayorga (1991).



con los intereses estatales⁵– y tendientes a imponer un proyecto de apertura e igualdad económica (Villaveces, 2005).

Personajes influyentes como Miguel Samper, Manuel Murillo Toro, Florentino González y Salvador Camacho Roldán, fueron los principales exponentes o *think tanks*⁶ de los principios del liberalismo económico que imperaba en Europa y acogía las posturas de Adam Smith, Jeremy Bentham y Juan Bautista Say, entre otros pensadores. Estos fueron considerados representantes de los valores burgueses en Inglaterra, dada la fe que profesaron por el desarrollo de la industria, la administración de justicia, la libertad de derechos y el mencionado liberalismo (Ramírez, 2004).

Sus planteamientos referentes al librecambio, la libertad económica y el proteccionismo, como era de esperarse, fueron parte de la agenda de transición constitucional de mediados del siglo, tal como se evidencia en buena parte de la literatura sobre ese periodo⁷. Así se aprecia también en los amplios debates escritos, publicados por la prensa en medios como *La Civilización*, *El Porvenir*, *El Tiempo*, *El Orden* y *El Neogranadino*. Estas discusiones económicas mantenían lineamientos ideológicos influidos por los partidos políticos (liberal y conservador) y se prestaban para la defensa

5 Se dice aparentemente porque las posturas ideológicas de los pensadores económicos del siglo XIX recibieron críticas, al estar alejadas de la realidad económica del país. Sabogal (1995) y Ramírez (2004) tratan este particular.

6 El término *think tank* es empleado por Tamayo (2017) para significar los pensadores que importaron doctrinas de otros lugares, al ser catalogados como “tanques” de difusión de ideologías y teorías.

7 Al respecto, pueden verse: Colmenares (1979), *Historia económica y social de Colombia*; Kalmanovitz (1985), *Economía y Nación, una breve historia de Colombia*; Jaramillo (1997), *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*; Nieto (1973), *Economía y cultura en la historia de Colombia*; Molina (1988), *Las ideas liberales en Colombia*; Sabogal (1995), *Historia del pensamiento económico colombiano*; López (2000), *Origen y fundamentos de la hacienda y economía colombianas*; Ramírez (2004), *Pensadores económicos de la segunda mitad del siglo XIX en Colombia*; Junguito (2010), *Las finanzas públicas en el siglo XIX*; y Ocampo (2017), *Historia económica de Colombia*.

de temas relativos al librecambio o las libertades individuales (Villaveces, 2005).

Sin embargo, la aplicación de estas teorías adquirió en Colombia un sentido diferente respecto al contexto donde se originaron. Mientras que en Europa emergieron en un mundo unido al crecimiento comercial, el avance de la navegación, el ambiente de pragmatismo mercantil y el auge de la monetización entre los siglos XIV y XVIII, en Colombia se evidenciaron como parte de los discursos y debates que cuestionaron las estructuras y las bases de la institución colonial española, tildadas como un obstáculo para el desarrollo del comercio interno (Ramírez, 2004).

En esta época de cambios, la ideología liberal predominante en Boyacá resultó útil para lograr la transformación de sus instituciones, pues las doctrinas filosóficas y políticas europeas que venían en auge en Colombia terminaron influyendo en la formación de los ideólogos boyacenses del radicalismo. En ese proceso, la prensa estatal, las instituciones educativas y el poder político estuvieron presentes, al servir de instrumentos para la difusión de los referidos planteamientos ingleses. Estas teorías fueron la base que formó el pensamiento económico y político de Salvador Camacho Roldán, Felipe Pérez, Adriano Páez, José E. Otálora, Santos Acosta, Santos Gutiérrez y Sergio Camargo, quienes más adelante, al ser llamados a legislar, propusieron reformas que se plasmaron luego en constituciones y leyes (Gómez, 2019).

En sus memorias, Salvador Camacho Roldán (1894) relata cómo su estancia en Europa, entre 1840 y 1847, le llevó a modificar sus nociones hacia la creación de bancos, el desarrollo de vías de comunicación y la reforma al sistema tributario con la abolición del monopolio del tabaco. Ideas que, por aquellos años, el general Mosquera, quien también había viajado por ese continente, puso en práctica durante su gobierno, con la ayuda del entonces secretario de hacienda, Lino de Pombo, posteriormente reemplazado



por Florentino González. Este último introdujo modificaciones en el sistema fiscal, entre ellas la adopción del modelo francés en la formación del presupuesto de rentas y gastos, junto con la construcción de vías subvencionadas con las rentas públicas.

En materia de caminos, durante la primera mitad del siglo XIX, su escasa infraestructura fue evidente en el país, debido a que “ni el gobierno podía, ni la industria particular pensaba en hacer caminos” (Camacho, 1894, p. 134). Sobre esta problemática expone Botero (1987, p. 53):

Los pocos caminos disponibles en la época republicana eran muy primitivos, apenas aptos para el transporte en lomo de hombre y/o animales, sin caminos aptos para el uso de las ruedas y donde la escasez de puentes fue su defecto más marcado hasta la segunda mitad del siglo.

A tan precaria situación, agrega Botero (1987), se sumaban los altos costos de transporte, lo cual obligaba a importar productos procedentes de Europa, pues resultaba más barato que obtenerlos directamente de las distintas regiones, aun cuando se produjeran en estas.

Tal realidad abrió las puertas al federalismo y a los amplios debates entre ideólogos y políticos. Se discutió la necesidad del intercambio entre las regiones de Colombia para conectarlas con el exterior, ya que las más densas estaban prácticamente incomunicadas entre sí (Villaveces, 2005). La ausencia de redes de transporte terminaba siendo un obstáculo para movilizar las mercancías y consolidar un mercado regional y nacional (Melo, 1987). En estos debates, los caminos terminaron articulándose como una propuesta económica del partido liberal radical. Nuevos estudios al respecto han observado que, pese al aislamiento de las regiones, el pretendido acercamiento fue más allá e incorporó estrategias que favorecieron la creación de redes mercantiles



nacionales e internacionales en gran parte de los territorios, para dar cuenta de una integración comercial que redujo las trabas en las conexiones (Quejada y Carreño, 2020).

En los debates también se evaluó la vinculación de la empresa privada a los caminos —a semejanza del sistema inglés y norteamericano— pues antes de 1870 no se había pensado en asociaciones anónimas. Gracias a ello, se dieron los primeros pasos en el periodo Federal hacia la privatización de lo público en esta materia y a través de diversas disposiciones legales se dispuso la apertura de vías en que se permitía la contratación con organizaciones particulares. Así, este fenómeno fue el resultado del discurso sobre la necesidad de la industria de desarrollar los caminos, como estrategia para fomentar el comercio interior en toda la república.

Ahora bien, en Boyacá, las vías de comunicación como propuesta de desarrollo económico encontraron respaldo en los planteamientos que funcionarios administrativos de la época referenciaban en los informes remitidos a la Asamblea legislativa y al poder ejecutivo del Estado. De esta manera, tuvieron el poder de constituir realidades y sujetos en torno a los caminos al motivar la construcción de estos a través de la definición de una normativa específica. Sobre este punto, Tamayo (2017) determinó que la divulgación de los discursos en los escenarios donde se configuraban ideas políticas, académicas y públicas, fortalecía las instituciones del país.

En sus informes, los representantes de la doctrina liberal en Boyacá señalaban el valor de las vías, pues estas caracterizaban el buen gobierno al ser un instrumento para generar riqueza y fomentar la libertad comercial e industrial. Contribuían a estrechar las relaciones entre los pueblos, eran el aliento, la vida del trabajo y la base para el intercambio de productos entre los mercados de los distritos. Se les veía como hijas de la industria,



cuya paternidad se atribuía, en dichos reportes, al comercio o a la ley misma. Por ende, el atraso de las poblaciones se asociaba con su precariedad⁸.

Gracias a este discurso, en Boyacá se organizaron programas de mejoras materiales por medio de leyes especiales de fomento con el fin de abrir nuevos caminos. Un claro ejemplo fue la Ley del 27 de noviembre de 1878, expedida durante la administración de Otálora, la cual enfatizó que correspondía al poder ejecutivo promover mejoras para contribuir al desarrollo de la industria estatal. Tales mejoras incluían la vía férrea destinada a conectar Boyacá con Cundinamarca y Santander, al igual que los caminos de herradura o ruedas para unir al centro del Estado también con Santander por la vía de Chontales, el territorio de Casanare y el departamento de Oriente⁹.

Se trataba de proyectos que, desde la década de 1850, habían hecho parte de la gestión de la legislatura provincial de Tunja. Esta expidió varias ordenanzas para entregar concesiones a los empresarios encargados de la apertura de caminos y aunque en 1858 se aceptaron las condiciones definidas, la construcción de ciertas vías fracasó. Ante esto, por medio de la Ley del 26 de noviembre de 1858, la Asamblea otorgó otras concesiones con el objeto de reunir diferentes licitadores que atendieran proyectos viales de urgente necesidad. Uno de estos era el del Progreso, destinado a posibilitar la conexión de Tunja con el Casanare y cuya apertura dependía exclusivamente del tesoro del Estado y de las cantidades específicas asignadas (Valdez, 1858). Desde 1856 se había iniciado la legislación para su construcción y a partir del Decreto XVIII se autorizó al presidente estatal para concertar su mantenimiento con el distrito de Miraflores, cediéndole

8 Estos discursos fueron explícitos en los informes rendidos por Fajardo (1864); Gaona (1864 y 1880); Pérez (1868); Currea (1869) y Bernal (1884).

9 Al respecto puede verse la Ley CCXIII (1874).



la suma de \$1500 como compensación de una deuda anterior (Currea, 1869).

Así, en medio de discursos y políticamente apoyados en las normas que expedían, los liberales radicales intentaron, en un primer momento, consolidar un mercado interno para fortalecer el comercio y la industria regional. Con este fin ordenaron abrir caminos que beneficiaran al tesoro estatal. El de Chontales pretendía el bienestar comercial e industrial de los departamentos del Centro, Occidente, Tundama y Norte (Guarín, 1873). El de Toquilla buscaba facilitar las transacciones de sal entre Tundama, Nordeste y Casanare. El de La Vega se concebía para favorecer el consumo de telas de lana manufacturada y el intercambio de fique, alpargatas, dulces, mantas de algodón, lienzos y anís al interior del Estado, entre las regiones de Centro y Oriente (Rueda, 1870). La carretera del Sur apuntaba a la conexión entre Boyacá y Cundinamarca (Vargas, A., 1874; Vargas, J., 1874, 1875). Con igual propósito se incentivó la construcción de puentes, tal como lo evidenciaron Mariño (1864), Vargas (1875), Monroy (1879) y Calderón C. (1880) en sus informes.

La apertura de caminos dependía de las dinámicas de los distritos y las provincias, tanto centrales como localizadas en las fronteras con otros estados. Bajo su responsabilidad estaba mantener en servicio sus vías internas, así como las cabuyas y pasos por los ríos, los cuales estaban sujetos a las condiciones del clima. Además, concurrían otros intereses, como sucedía, por ejemplo, en el distrito de Muzo y su región minera, donde sus autoridades y particulares tenían especial cuidado por asegurar un buen servicio de esta infraestructura (Rodríguez, 1870).

Figura 1. Principales vías de comunicación en el Estado de Boyacá



Fuente: elaboración de los autores con base en la legislación expedida entre 1857 y 1881, y en la normativa promulgada por la Asamblea legislativa y el poder ejecutivo del Estado entre 1863 y 1881, publicadas en los diarios oficiales *Gaceta Oficial de Boyacá*, *El Semanario Oficial* y *El Boyacense*.

No obstante, la escasa producción regional, la economía de autoabastecimiento local, el aumento del valor del transporte entre las regiones, la exigua demanda de bienes entre los mercados y los conflictos armados que sacudieron a Boyacá¹⁰ terminaron desmotivando esta estrategia de desarrollo económico. Evidentemente, los costos de la construcción de vías no representaban una ventaja comparativa que estimulara el comercio interno. En este sentido, Umaña (1873), refiriéndose a los caminos a cargo del Estado, señalaba que estos eran costosos, su construcción tomaba tiempo para la administración pública o para los particulares con quienes se contrataba, máxime cuando los recursos estatales eran pocos ante la extensión y naturaleza de las obras.

Bajo estas circunstancias, se fortaleció la importación de productos desde el exterior, especialmente procedentes de Europa. Frente a ello, ¿cómo justificaban los liberales las inversiones cuantiosas en vías de comunicación, en un contexto económico en que primaba

10 Con relación al impacto de la guerra frente a las vías en Boyacá, pueden verse los informes presentados por Bernal (1864), Fonseca (1877) y García (1877).

la demanda de bienes de consumo importados, en desventaja de la producción nacional? Esta dificultad supuso un cambio de perspectiva. Se optó entonces por un nuevo discurso para promover el comercio hacia el exterior, que en Boyacá era por demás escaso al tratarse, esencialmente, de una región agrícola. Con tal visión, se incentivó la exportación de sal, trigo, fique y lana, entre otros productos, y se ideó un fomento para los caminos de modo que enlazaran las diferentes zonas del país con el río Magdalena. Sobre esta orientación, concretamente en dicho Estado, Pérez (1863, p. 339) afirmaba:

Boyacá con un puerto sobre el Magdalena, y con una vía interior buena hacia él, prosperaría bastante, pues tendría un punto directo por donde hacer sus exportaciones y por donde recibir más prontamente y más baratas las mercancías europeas que hoy recibe por Honda y Bogotá.

Este planteamiento respondía fácilmente a las posturas de Camacho Roldán en el sentido de que la navegación a vapor por esa arteria fluvial constituía el único esfuerzo considerable en que la industria y los capitales del país habían concurrido en materia de vías (Camacho, 1894).

Acorde con ello, se ordenó la construcción de caminos hacia este río y con idéntica finalidad, hacia otros dos: el Meta, por el Casanare, y el Amazonas, hasta llegar al Atlántico¹¹. Así, por ejemplo, el camino de Occidente, cuya apertura fue dispuesta por la Ley IX de 1868, pretendía conectar a Chiquinquirá con Nare, un puerto situado sobre el Magdalena que, según Rodríguez (1870), era el centro de comercio de varios distritos de Boyacá, Cundinamarca y Santander, región que estaba llamada a ser rica y grande si lograba comunicarse con el principal afluente del país.

11 Respecto al fomento de vías hacia el Casanare, pueden verse los informes de Valdez (1860) y Galán (1864).



Como estrategia adicional, se promovió la construcción de vías férreas para conectar las distintas regiones de la geografía nacional, a semejanza de lo que en este sentido se hacía en Estados Unidos y Europa. La idea de formar asociaciones para vincular los ferrocarriles con las rutas comerciales internas poco a poco generó interés en los políticos nacionales, pero solo se trató con seriedad hasta 1875 bajo la creencia de que estas empresas debían ser emprendidas por los extranjeros, en vista de sus conocimientos científicos (Camacho, 1894). De este modo, la construcción de dicha infraestructura daba lugar a la disminución de los costos de transporte y a la posibilidad de superar el atraso económico causado por los caminos carreteros¹².

Varias obras se destacaban. Las carreteras del Sur y del Norte, cuya realización se pensó, inicialmente, para servir de base a una vía férrea (Roldán, 1878a). Asimismo, el Ferrocarril del Norte —a cargo del Gobierno de la unión— pretendía extender un trayecto ferroviario que uniera a Bogotá con el bajo Magdalena, pasando por los estados de Cundinamarca, Boyacá y Santander. Esta iniciativa fue reforzada en 1873, en vista de su utilidad y los beneficios para el crecimiento económico e industrial del país¹³. Por último, con una ferrería a gran escala en Samacá se esperaba impulsar la construcción de líneas para trenes que unieran a Boyacá con Cundinamarca, Santander, los centros comerciales de la costa Atlántica y el exterior. Sin embargo, estos proyectos solo tomaron fuerza tras la caída del federalismo, debido a sus problemas de financiación.

A pesar de estas iniciativas, el discurso de los liberales en torno a los caminos como propuesta económica no estuvo exento de

12 Un análisis de las ventajas competitivas de la construcción de ferrocarriles en el Estado aparece en Roldán (1878a).

13 Las ventajas y pormenores del proyecto de construcción del Ferrocarril del Norte pueden encontrarse en la memoria rendida por el secretario de Hacienda y Fomento de 1873 (Parra, 1873).

enfrentamientos a lo largo del periodo Federal, así existiese la presión normativa para la creación de obras de fomento. Al respecto, los informes de los funcionarios administrativos daban cuenta del descuido y el abandono, especialmente en los distritos. Allí, la mayoría de las vías estaba en malas condiciones, ante la falta de interés de las corporaciones municipales y los alcaldes. Adicionalmente, la accidentada geografía, la naturaleza del suelo, el fuerte invierno en ciertas épocas del año y las guerras civiles, significaban verdaderos obstáculos adicionales para el desarrollo de esa infraestructura (Amado, 2012).

Existía también un ambiente de hermetismo en torno a la participación privada en los trabajos de construcción. Esta situación fue expuesta por Murillo Toro en 1864, al señalar que no era posible dejar las obras bajo el dominio exclusivo de la acción individual, como ocurría en Inglaterra y en Norteamérica. Este escenario eventualmente daría lugar a incumplimientos y demoras en las entregas, pues se quedaba bajo la dependencia de la política y las rentas públicas.

Finalmente, la cohesión interna de los mercados locales y regionales en beneficio del comercio y de la industria, a partir del discurso político e ideológico, solo se concretó en normas positivas que en la práctica se descontextualizaron de la realidad y de la conciencia de algunos gobernantes. Por tal razón, los proyectos de vías interregionales han sido tildados por Villaveces (2005) como programas de años futuros que no lograron resolverse durante el periodo Federal.

1.2 El establecimiento de la normativa de caminos en el Estado de Boyacá: estructura y caracterización

En cuanto a los caminos en Boyacá, buena parte de la normativa expedida durante la segunda mitad del siglo XIX da cuenta de su apertura. En efecto, el Congreso de la Nueva Granada, mediante la



Ley del 15 de junio de 1857, creó este Estado con plena potestad para legislar en los asuntos administrativos y de gobierno. Así, sus constituciones y leyes organizaron los ramos del servicio a su cargo y la administración pública (Amado, 2012). Estas competencias normativas obedecieron al contexto propio de inicios de 1850, cuando la Ley del 20 de abril produjo una reforma económica y política sustancial. Esta ley, planteada por Salvador Camacho Roldán e impulsada por Manuel Murillo Toro, entonces secretario de Hacienda, implementó la descentralización de las rentas en Colombia, lo cual permitió la cesión, por parte de la nación y en beneficio de las provincias, del manejo de los impuestos nacionales (diezmo, quinto, aguardientes y peaje), y a la vez, la facultad de mantener apropiadamente las vías regionales. Entre tanto, el Gobierno central conservaba para sí el monopolio de las sales (Kalmanovitz y López, 2010).

Por disposición constitucional, Boyacá legisló en lo relacionado con estas vías y con la formación del presupuesto para su financiación, asuntos que llegaron a ser reiterados en la normativa. Si bien en medio de la realidad económica de la nación el funcionamiento de los caminos no marchó a la par con los mandatos legales que ordenaban su apertura y mantenimiento, tales circunstancias no restan valor al estudio de dichas obras en el Estado.

La normativa de vías públicas ordenó su apertura y mantenimiento a través de leyes marco. Se encargó, además, de regular aspectos contractuales, similares entre sí, concernientes a la administración, la contratación y la concesión de privilegios, estos últimos como modalidades de vinculación del sector privado en proyectos constructivos. De acuerdo con Botero (2019), esta dinámica de corte positivo y legalista respondía, sin duda, a la idea de un gobierno activo que procuraba enfocarse en los caminos –a partir de su constante regulación– como salida al progreso económico e industrial del Estado. Claramente, las normas



respondían al discurso político e ideológico impuesto por los liberales radicales durante la segunda mitad del siglo XIX.

Todos estos frentes de acción no escaparon al fenómeno del hiperconstitucionalismo que intentaba constituir un gobierno fundamentalmente regido por disposiciones jurídicas cuya esencia, a menudo, versaba sobre un mismo camino como objeto de regulación (Botero, 2010). Por lo tanto, era característico que una ley adicionara, reformara o derogara una precedente, variando en consecuencia las contraprestaciones otorgadas para la realización de la obra. Estos privilegios tenían una duración determinada y comprendían el derecho al cobro de peajes, una cantidad de hectáreas de tierras baldías a recibir, el monto del producido de la renta nacional de salinas cedido a favor del Estado y el valor de sumas de dinero con cargo al Departamento de Obras Públicas¹⁴. Ello daba lugar a un sistema jurídico no exento de complejidad, caracterizado por la pretensión de consolidar —por naturaleza artificialmente— un Estado de derecho en el cual la ley era el mecanismo útil para suplir las necesidades del contexto (Botero, 2019). De tal modo, diversas normativas ordenaron reiteradamente la construcción y el mantenimiento de vías en Boyacá (tabla 1).

14 Reiteración normativa que puede verse en detalle en la tabla 2.



Tabla 1. Normativa sobre caminos, Estado de Boyacá (1857-1886)

N.º	Normativa	Contenido general
1	Ley del 30 de octubre de 1857	Promueve la apertura del camino del Cubugón.
2	Ley del 26 de noviembre de 1857	Faculta al presidente del Estado para contratar la apertura del camino del Progreso.
3	Ley del 30 de noviembre de 1857	Autoriza al presidente del Estado para que otorgue privilegios con el fin de construir un puente sobre el río Minas.
4	Ley del 11 de septiembre de 1859	Sobre la apertura del camino de La Vega.
5	Ley del 11 de septiembre de 1859	Sobre la contribución, construcción y refacción de puentes.
6	Ley del 17 de diciembre de 1863	Faculta al presidente del Estado para conceder privilegios con el fin de construir dos puentes sobre el río Chicamocha.
7	Ley del 14 de diciembre de 1865	Reforma la Ley del 17 de diciembre de 1863 y faculta al presidente del Estado para conceder privilegios con el fin de construir dos puentes sobre el río Chicamocha.
8	Ley del 16 de agosto de 1866	Reforma la del 14 de diciembre de 1865, relativa al privilegio para construir dos puentes sobre el río Chicamocha.
9	Ley del 12 de octubre de 1874	Sobre caminos.
10	Ley CCLXXXVIII del 20 de octubre de 1877	Autoriza al poder ejecutivo del Estado para contratar la apertura de un camino que comunique los distritos de Miraflores y Tota.
11	Ley del 27 de noviembre de 1878	Sobre el fomento de mejoras materiales en el Estado.
12	Ley 7 del 2 de noviembre de 1881	Dispone la prolongación del camino de La Vega hasta el territorio de Casanare.
13	Ley 39 del 18 de noviembre de 1881	Autoriza al poder ejecutivo para conceder un privilegio destinado a la construcción de un camino que conecte los distritos de Belén, Cerinza, Santa Rosa, Duitama y Paipa con el de Tunja.
14	Ley 11 del 25 de noviembre de 1882	Auxilia la composición de algunas vías.
15	Decreto legislativo del 11 de septiembre de 1858	Autoriza al poder ejecutivo para celebrar un contrato sobre la apertura del camino del Progreso.
16	Decreto legislativo del 3 de septiembre de 1859	Reforma la Ley del 26 de noviembre de 1857 y el Decreto del 11 de septiembre de 1858, relativos a la apertura del camino del Progreso.
17	Decreto legislativo del 14 de diciembre de 1863	Concede una prórroga de tres años al señor Rafael Niño para entregar el camino del Cravo.
18	Decreto legislativo del 19 de diciembre de 1863	Autoriza al presidente del Estado para abrir un camino.
19	Decreto legislativo del 18 de diciembre de 1863	Concede un privilegio para abrir y mejorar el camino del Progreso.
20	Decreto legislativo del 16 de diciembre de 1866	Autoriza al poder ejecutivo para conceder privilegios destinados a la apertura de los caminos de Nuvagote y Toquilla.



21	Decreto legislativo del 18 de septiembre de 1866	Sobre la recepción de parte del camino del Progreso.
22	Decreto legislativo del 14 de noviembre de 1867	Faculta al presidente del Estado para promover la apertura del camino de La Vega.
23	Decreto legislativo del 14 de noviembre de 1867	Autoriza al poder ejecutivo para que promueva la refacción del camino de Ture.
24	Decreto legislativo XV del 9 de septiembre de 1868	Adiciona y reforma el Decreto del 14 de noviembre de 1867 y promueve la apertura del camino de Occidente.
25	Decreto legislativo VIII del 14 de octubre de 1868	Promueve la apertura del camino de Chontales entre los Estados de Santander y Boyacá.
26	Decreto legislativo del 4 de noviembre de 1870	Autoriza al poder ejecutivo a conceder un privilegio para construir puentes.
27	Decreto legislativo LXXXIX del 5 de noviembre de 1870	Faculta al poder ejecutivo para contratar la composición del camino de San Ignacio.
28	Decreto legislativo CLV del 5 de noviembre de 1872	Sobre un auxilio para la apertura del camino de Chontales.
29	Decreto ejecutivo nro. 37 del 6 de diciembre de 1869	Sobre la apertura del camino de La Vega.
30	Decreto ejecutivo nro. 154 del 20 de julio de 1874	Sobre la construcción de la carretera del Sur que una a la capital de Boyacá con el límite con Cundinamarca.
31	Decreto ejecutivo nro. 399 del 10 de septiembre de 1880	Declara rescindido el contrato para la construcción de la carretera del Sur.
32	Decreto ejecutivo nro. 440 del 29 de septiembre de 1881	Ordena la composición y mejora del camino de La Vega.

Fuente: elaboración de los autores con base en la legislación expedida entre 1857 y 1881, publicada en los diarios oficiales del Estado: *Gaceta Oficial de Boyacá*, *El Semanario Oficial* y *El Boyacense*

De acuerdo con la tabla 1, la reglamentación sobre los caminos se fue especializando con el paso de los años. Se ensayaron diferentes mecanismos de financiación a partir del proceso de codificación, en tanto que las disposiciones normativas sobre presupuesto incluyeron partidas por aproximación con recursos financiados mediante el producto de las propias rentas, como también auxilios y transferencias que la nación cedía al Estado como resultado de sus rentas nacionales. Un recurso adicional era la adjudicación de tierras baldías a favor de los contratistas ejecutores.

Otras disposiciones se emitieron para autorizar al poder ejecutivo a promover vías que facilitaran la conexión entre Boyacá y Santander. Aunque se concedían algunas ventajas para realizar los trabajos, una vez expedidos los decretos se generaban situaciones



incómodas, con frecuencia asociadas a los controles en el inicio de las obras. Un caso se dio con el Decreto del 14 de noviembre de 1868, que autorizó al Ejecutivo de Boyacá a promover la refacción del camino de Ture, cuyo fin era unir a este Estado con el de Santander. En febrero de ese año, dicho poder expidió el decreto correspondiente, pero cuando le fue comunicado al jefe departamental de Tundama, este exigió varias reformas que finalmente fueron rechazadas (Pérez, 1868)

En relación con los tipos de caminos, en consonancia con la estructura organizada durante el periodo Federal se habían definido tres. Estaban los nacionales, los locales o de segundo orden y los estatales o de primer orden. En Boyacá, los mandatos legales determinaron que a su cargo quedarían estos últimos. En consecuencia, adquirieron un carácter excepcional, al ser de interés común, y estuvieron centralizados. Los de segundo orden correspondían a los distritos, por regla general y como resultado de la descentralización, al tratarse de entidades territoriales con soberanía administrativa y fiscal (Amado, 2012). En cuanto a los nacionales, la Constitución de 1858 remarcó que aquellos de hierro, carreteros o de herradura, concebidos para comunicar el interior de uno o más estados con los ríos navegables, puertos u otras naciones, se encontraban bajo el mandato de la república, sin perjuicio de que tal facultad privara a los estados de ciertas acciones a través de sus propias leyes. Para efectos de financiación, la Secretaría de Relaciones Exteriores debía ordenar como gastos reconocidos del orden nacional los precedentes de transferencias o auxilios en favor de las vías regionales, las empresas y establecimientos de utilidad pública (López, 2000).

Algunos ejemplos demuestran cómo se manejaba esa estructura de la tipología de caminos. En el caso de la frontera con Santander, el 14 de octubre de 1868, su Asamblea legislativa expidió un decreto promoviendo la apertura de la vía de Chontales, cuya finalidad era facilitar la conexión entre dicho Estado y parte del



distrito de Duitama, en Boyacá. Ese mandato dependía, indiscutiblemente, de la aprobación y el interés de estos dos territorios vecinos. En 1874 se celebró un contrato para iniciar las obras, pero su costo se elevaba a los \$1.400, valor difícil de pagar en vista de los escasos recursos del mencionado distrito (Currea, 1869).

Según el informe del jefe departamental de Tundama, era justo que el Gobierno estatal auxiliara la obra y le aportara \$400, pues traería grandes ventajas a los pueblos por donde pasaría. Era necesario, a su vez, declarar centrales los nuevos trazados viales. La línea proyectada mejoraría notablemente buena parte del camino central que conducía, en su mayoría, a Santander. Además, era la más directa para conectar con Casanare y de Sogamoso al sitio de Mararave se podían calcular 30 leguas, correspondientes a la parte casi nueva de la vía. Incluso, al ser el Curziana uno de los mejores afluentes del Meta, al quedar perfectamente establecido el acceso a este curso fluvial podrían llevarse los productos al mar de las Antillas (Guerrero, 1874).

Como Tundama no tenía pleno conocimiento sobre los caminos cuya reparación se requería, en el caso de los de Chontales, Guacha y Ture, que comunicaban el occidente de Boyacá con Santander, no estaba claro cuál era el más adecuado para que el Gobierno aplicara la atención de preferencia y estableciera las medidas orientadas a conseguir la composición de cualquiera de ellos. Esto supuso la necesidad de conectar los dos estados por alguna vía relacionada y, como se explicaba en los informes, era preciso nombrar una comisión especial para efectuar la exploración.

A esto se sumaba que Tundama, con 102.725 habitantes, poseía una variedad de elementos que podían impulsar su progreso y se encontraba enclavado entre el oriente y el occidente, en medio de los principales accesos para estimular el comercio. No obstante, en el oriente se extendían los caminos del Cravo y Nuvagote,



cuya situación no era la mejor, y el de Pajarito, que durante el periodo apenas iniciaba su construcción a cargo de un particular, Narciso A. Torres (Vargas, 1875). Adicionalmente, en el occidente no existía una vía que ofreciera mayores garantías.

Fue entonces procedente declarar algunas vías del departamento como centrales para que el gobierno les prestara apoyo. Así, al hacerse muy transitadas, era menester entregarles mayores auxilios, en este caso provenientes de las rentas estatales, al tiempo que para su ejecución se incluía la cooperación de los alcaldes y las corporaciones municipales de los distritos.

1.2.1 Los caminos Estatales o de primer orden

Según la normativa expedida entre 1857 y 1886, su función era conectar entre sí a los distritos de los departamentos, así como al Estado con otras regiones y con la capital de la unión. Fueron los siguientes: Cubugón, Cravo, San Ignacio, Progreso, La Vega, Carare, Occidente, Ture, Nuvagote y Toquilla (Pérez, 1868). También revistieron interés el de Chontales, el Oriental y las carreteras del Sur y del Norte. Como se ha mencionado y apunta Amado (2009), con esta infraestructura vial se apuntaba a traer el progreso a partir del comercio y la industria.

Tabla 2. Normativa de caminos de primer orden, Estado de Boyacá (1857-1886): aspectos legales y contractuales

Camino	Normativa	Descripción
Cubugón	Ley del 23 de agosto de 1863. Sobre caminos. El <i>Boyacense</i> , nro. 97.	Comunicaba a Boyacá con el departamento de Casanare y a la vez, con Santander. El contrato se celebró con Francisco B. Quintero en 1864, a cambio de recibir tierras baldías, la cantidad de \$1.500 y el derecho al cobro de peajes por un lapso de 15 años.



Cravo	Decreto de 14 de diciembre de 1863 (con fuerza de ley). Sobre caminos. El <i>Semanario Oficial</i> , nro. 113.	Recorría el departamento de Nordeste hasta Casanare, facilitando la conexión con los caminos de San Ignacio y Burusí. Su existencia apuntaba a fomentar la navegación a vapor, la inmigración de extranjeros y la reducción de tribus indígenas.
San Ignacio	Decreto del 5 de noviembre de 1870 (con fuerza de ley). Sobre composición del camino de San Ignacio.	Unía los principales centros de comercio del departamento de Tundama con el Casanare. El contrato de concesión de privilegio se realizó con Antonio Reyes, a cambio de recibir como contraprestación el derecho al cobro de peajes y la suma de \$1.500 con cargo al tesoro del Estado.
Progreso	Ley del 26 de noviembre de 1857. Facultó al presidente del Estado para contratar su apertura. Ley del 23 de agosto de 1863. Sobre el camino del Progreso. El <i>Semanario Oficial</i> , nro. 97	Comunicaba la capital del Estado (Tunja) con el departamento de Casanare, por la vía de Zetaquirá y Miraflores. El contrato se celebró en 1858 con Rafael Niño y Gabriel Reyes, a cambio de recibir 6000 hectáreas de tierras baldías, la suma de \$8.000 con cargo al tesoro público y el derecho al cobro de peaje hasta por 12 años. Los contratistas incumplieron el contrato. Posteriormente, en 1863, la Ley del 23 de agosto derogó la normativa de 1857 y dispuso nuevamente la apertura de la vía. Para ello, estableció la entrega de 6000 hectáreas de tierras baldías, \$1.500 en calidad de empréstito y el derecho al cobro de peaje por un término no mayor a 15 años. El contrato se realizó con Pedro Rueda en 1864.
La Vega	Decreto del 14 de noviembre de 1867 (con fuerza de ley). Sobre fomento para la apertura del camino de La Vega. El <i>Boyacense</i> , nro. 104. Ley 7 de 1881. Dispone la prolongación del camino de La Vega hasta el territorio de Casanare. Noviembre 2 de 1881. El <i>Boyacense</i> , nro. 955.	Conectaba al departamento del Centro, desde Tunja, con el de Oriente, a través de los distritos de Ramiriquí, Jenesano, Tibaná, Turmequé, Pachavita, Tenza, Capilla, Sutatenza, Guateque, Guayatá, Somondoco, Macanal, Garagoa y Chinavita. El contrato, celebrado en 1869, se financió con el producto del trabajo personal subsidiario, la suma de \$400 con cargo al tesoro, el derecho al cobro de peaje por cinco años y el producido de la renta de salinas. Años después, la Ley 7 de 1881 dispuso la prolongación de la vía hasta terminar en el Casanare. Como contraprestación, otorgó privilegios por 20 años a favor de los distritos del departamento de Oriente, bajo la dirección de una junta directiva especial. Ese mismo año, un decreto ordenó su composición y mejora en las secciones correspondientes a los distritos de Úmbita y Tibaná, por medio del sistema de administración, y destinó \$2.000 a favor del fondo de mejoras materiales.



Carare	<p>Contrato del 10 de marzo de 1864 para construirlo. El <i>Boyacense</i>, nro. 120.</p>	<p>Era una de las vías más importantes al Magdalena. Se emprendió por el sistema de contrata y concesión de privilegio, mediante contrato celebrado en 1864 con Aquileo Parra. A cambio, el contratista recibía el cobro de derechos de peaje por el término de 25 años y la entrega de 4000 hectáreas de tierras baldías.</p>
Occidente	<p>Ley del 14 de noviembre de 1867. Sobre la apertura del camino. El <i>Boyacense</i>, nro. 102. Decreto XV de septiembre 9 de 1868 (con fuerza de ley). Adiciona y reforma la Ley de noviembre 14 de 1867. El <i>Boyacense</i>, nro. 131.</p>	<p>Comunicaba al distrito de Chiquinquirá con el puerto de Nare en el Magdalena. El contrato se adjudicó a Martín David Rodríguez en 1869. La obra debía financiarse con el producto de la renta de salinas y otorgaba privilegio a favor de aquellos distritos interesados en la construcción, los cuales debían organizarse mediante una sociedad anónima. Además, se ordenaba la utilización de individuos condenados a la pena de presidio de los circuitos que formaban el departamento de Occidente.</p>
Ture	<p>Decreto del 14 de noviembre de 1867 (con fuerza de ley). Autoriza al poder ejecutivo para promover este camino.</p>	<p>Unía a Boyacá con Santander y facilitaba el comercio de los distritos de Belén, Cerinza, Santa Rosa, Duitama y Paipa con los del oriente del departamento. Para su realización se dispuso del trabajo de los condenados de la penitenciaria, también la suma de \$400 y auxilios de la municipalidad de Belén.</p>
Nuvagote	<p>Decreto del 16 de diciembre de 1866 (con fuerza de ley). Concede privilegios para la apertura de caminos. El <i>Boyacense</i>, nro. 49.</p>	<p>Facilitaba el traslado de productos de Boyacá al Meta y al Orinoco en el territorio de Venezuela, y conectaba la región del Casanare con el Atlántico y las Antillas. Para su realización se concedieron privilegios consistentes en el derecho al cobro de peajes por el término de 30 años, más 8000 hectáreas de tierras baldías.</p>
Toquilla	<p>Decreto del 16 de diciembre de 1866 (con fuerza de ley). Concede privilegios para la apertura de caminos. El <i>Boyacense</i>, nro. 49. Ley 32 de noviembre 3 de 1877. Prorroga la entrega de este camino. El <i>Boyacense</i>, nro. 445.</p>	<p>Conectaba al distrito de Sogamoso con Casanare. Iniciaba en el páramo de Toquilla hasta llegar al río Unete en el punto de Aguazul. Para construirlo se determinó la concesión de privilegios consistentes en el derecho al cobro de peaje por 30 años, junto con 8000 hectáreas de tierras baldías. El contrato se celebró en 1866 con Ricardo Chaparro, Juan Avella y Elías Plazas. Debido a su incumplimiento, en 1873 se realizó uno nuevo con Jesús María Chaparro Plazas, a cambio de recibir \$1.000 correspondientes al fondo de salinas y 8000 hectáreas de tierras baldías.</p>



Carreteras del Sur y del Norte	<p>Ley CCXIII de octubre 12 de 1874. Sobre caminos. El <i>Boyacense</i>, nro. 363.</p> <p>Decreto 154 de julio 20 de 1874 (presidente del Estado). Relativo a la construcción de la carretera del Sur. El <i>Boyacense</i>, nro. 354.</p> <p>Decreto 319 de junio 11 de 1878 (con fuerza de ley). Autoriza la cesión de la carretera del Sur. El <i>Boyacense</i>, nro. 19.</p> <p>Contrato del 4 de septiembre de 1878. Para la construcción de la carretera del Sur. El <i>Boyacense</i>, nro. 80.</p> <p>Decreto 399 de septiembre 10 de 1880 (presidente del Estado). Rescinde el contrato. El <i>Boyacense</i>, nro. 610.</p>	<p>Desde un inicio, ambas carreteras fueron pensadas por el legislador con el propósito de servir de base para una línea del ferrocarril. La del Sur comenzaba en Tunja y llegaba hasta el límite estatal con Cundinamarca. La del Norte partía también de esta ciudad y concluía en la frontera con Santander. Disposiciones legales definieron la primera como de preferente atención y su construcción se emprendió, inicialmente, por el sistema de administración bajo la supervisión de la junta de caminos. En cuanto a su financiación, se previó la entrega de tierras baldías, el derecho a la participación en la renta de salinas por valor de \$2.000 mensuales y un subsidio del gobierno nacional por \$50.000. Años después, en junio de 1878, se autorizó la cesión de esta carretera para la construcción del Ferrocarril Central. Luego, en septiembre de ese año, debido a problemas técnicos, fue necesario continuar la obra bajo contratación y se contrató con Basilio Angueyra. Al año siguiente, con el fin de construir un ferrocarril que uniera a Boyacá con Cundinamarca y Santander, tomando por base la cesión de la carretera del Sur, se dispuso un nuevo contrato. Este se celebró en 1879 y, en consecuencia, en 1880 se rescindió el celebrado con Angueyra.</p>
Chontales	<p>Decreto del 14 de octubre de 1868 (con fuerza de ley). Sobre un auxilio para abrir el camino. El <i>Boyacense</i>, nro. 141.</p>	<p>Conectaba al departamento de Tundama con el Estado de Santander. Se financió con recursos de ambos Estados soberanos, al igual que con el auxilio procedente del fondo de salinas por valor de \$6.000. El contrato se celebró en 1873 con José Santos.</p>
Oriental	<p>Ley CCLXXXVIII de octubre 27 de 1877. Autoriza contratar la apertura de este camino. El <i>Boyacense</i>, nro. 438.</p>	<p>Unía los distritos de Miraflores y Tota. Como fondo aplicable para su financiación se destinó la suma de \$3.000 con cargo al tesoro del Estado, junto con el producido del trabajo personal subsidiario de estos distritos.</p>

Fuente: elaboración de los autores con base en la normativa expedida por la Asamblea legislativa y el poder ejecutivo del Estado, publicada entre 1857 y 1881 en los diarios *El Semanario Oficial* y *El Boyacense*.

Estas obras de fomento se realizaban por administración o a través de contrato. En este último caso se concedían privilegios a favor de los contratistas, quienes podían ser particulares o bien organizarse a través de sociedades mercantiles anónimas o limitadas, constituidas legalmente para ello, o por medio de corporaciones municipales. Los beneficios, cabe recordar, consistían en el



derecho al cobro de peajes con base en las tarifas previstas por la ley y, como contraprestación adicional, se adjudicaban terrenos baldíos. Por su parte, en el sistema de administración, el Estado asumía, bajo su cuenta y riesgo, la construcción o el mantenimiento de las vías. Para ello contaba con una junta especial que se encargaba de su seguimiento y control¹⁵.

La estructura tipológica de los caminos permite reconocer una publicitación del derecho privado y una privatización de las funciones públicas durante la república decimonónica a partir del discurso liberal radical y su normativa resultante (Botero, 2019). Tales realidades, por lo demás, favorecieron la apertura de vías, gracias a los ya referidos beneficios otorgados por la ley a los contratistas.

1.2.1.1 La carretera del Sur y su conexión con el Estado de Boyacá

Para la construcción de sus proyectos, el Estado tampoco contaba con el auxilio decretado por las leyes nacionales, por ejemplo, a favor de la carretera del Sur. Esto se debía a que Boyacá solo había recibido \$10.000 en 1875, de modo que el tesoro de la nación adeudaba cuanto correspondía a este fondo, si bien los congresos de 1876 y 1877 votaron a título de auxilio anual para dicha obra la suma de \$25.000 (García, 1877). Por lo tanto, resultó ser un estimativo nominal.

Estas irregularidades en los pagos que se debían al tesoro estatal se reflejaron en 1876 en el presupuesto de rentas y gastos: una vez liquidadas las primeras, ascendieron a \$181.474, 80 cts., y los segundos a \$266.880, 40 cts. Esto arrojaba un déficit de \$85.406, 40 cts., sin embargo, dentro de las rentas se habían computado

15 En cuanto al funcionamiento de los caminos de primer orden, Valdez (1858) menciona el empleo del trabajo presidiario mediante lo dispuesto en un decreto dictado el 4 de abril de 1858.

\$25.000 por la participación del Estado en las salinas, cifra de la cual solo había recibido \$949, 35 cts. y quedaba un saldo de \$24.050, 65 cts. Asimismo, como un auxilio que el Gobierno nacional estaba obligado a dar al de Boyacá para la carretera del Sur, se calcularon \$50.000, pero estos no se entregaron. Por consiguiente, para gastos se contaba con \$107.423, 35 cts. y era preciso atender compromisos fiscales por \$266.880, 40 cts. (García, 1877).

Lo discordante del caso radicaba en que los presupuestos de rentas y de gastos de 1875 a 1878 establecían rubros que no se ajustaban a la realidad económica, pues como se ha dicho, el Gobierno nacional debía sumas de dinero a favor del tesoro del Estado (tabla 3). Por ende, al momento de hacer la liquidación, se generaba un alto déficit fiscal presupuestal.

Tabla 3. Presupuestos estimados para caminos, Estado de Boyacá (1875-1878)

Año	Rentas y contribuciones según presupuesto	Presupuesto de rentas aprobado en pesos	Presupuesto de gastos aprobado en pesos	Auxilios a favor de caminos en el presupuesto
1875	Aguardientes; papel sellado; degüello; impuesto directo; derecho sobre la renta de las salinas (con aplicación especial), fijada por \$25.000; participación en el producto de las minas de esmeraldas de Muzo por \$5.000; auxilio del Gobierno de la unión para la carretera del Sur, por \$50.000; ingresos varios.	\$181.422	\$235.995,10 cts.	\$80.000
1876	Aguardientes; papel sellado; degüello; derechos por el otorgamiento de instrumentos públicos; impuesto directo; derecho sobre la renta de las salinas, con aplicación especial para caminos por \$25.000; auxilio del Gobierno de la unión para la carretera del Sur; e ingresos varios.	\$181.474,80 cts.	\$263.880,40 cts.	\$85.300



1877	\$45.260,80 cts.	\$2000
1878	\$ 151.916,15 cts.	\$308.978 \$88.000

Fuente: elaboración de los autores con base en los decretos de presupuestos de rentas y de gastos, expedidos por la Asamblea legislativa y el presidente del Estado entre 1875 y 1878, publicados en *El Boyacense*.

Es relevante tener en cuenta, además, que el crecimiento de los gastos entre 1875 y 1878 no obedecía exclusivamente al auge de las obras públicas. El aumento del déficit fiscal se motivó también en los requerimientos militares ocasionados por la guerra civil de 1876 a 1877, los cuales fueron cubiertos con el producto de las propias rentas y, en parte, con los rendimientos de las salinas. Tal distribución se presentó en detalle en el informe rendido por el secretario general estatal, Antonio García Franco, al poder ejecutivo en 1877. La inversión bélica fue asumida por el Estado, aunque el Gobierno nacional había autorizado a su favor un empréstito por \$200.000 que, sin embargo, no fue tomado, dada la desconfianza ante la probabilidad de no recibir esa suma en vista de la crisis económica afrontada por dicho Gobierno. Así, los dineros y auxilios para Boyacá disminuyeron considerablemente. Restablecido el orden público, el 14 de agosto de 1877 se dictó el decreto 272 que adicionó los gastos estatales para el servicio de ese año en rubros generales, por valor de \$45.260,80 cts. De esta cifra, se destinaron \$2.000 para el camino de Toquilla.

En medio de tal situación fiscal, el Gobierno estatal adoptó medidas administrativas dirigidas a organizar el gasto público. La administración de José E. Otálora otorgó importancia al fomento de las mejoras materiales y se determinaron las obras,

las prioridades de inversión y los recursos requeridos. Para ello, se expidió el Decreto 307 del 27 de febrero de 1878, el cual dispuso el orden en que debían fomentarse las empresas de este tipo en Boyacá.

Tabla 4. Orden de fomento de obras materiales - 1878

Orden	Tipo de fomento
Primero	Carretera del Sur
Segundo	Puente de hierro - Río Chicamocha
Tercero	Puente de hierro - Paso Capitanejo
Cuarto	Acueducto de establecimientos públicos - Capitanejo
Quinto	Puente - San Francisco
Sexto	Monumento de la batalla del 7 de agosto de 1819
Séptimo	Observatorio meteorológico
Octavo	Desagüe del lago Tota
Noveno	Puentes - límites de Boyacá y Casanare
Décimo	Camino Toquilla - Casanare
Décimo primero	Camino La Vega
Décimo segundo	Camino Tota - Zetaquirá
Décimo tercero	Puente - Sutamarchán
Décimo cuarto	Puente - Río Guazo
Décimo quinto	Reparación de edificio público
Décimo sexto	Locales de escuelas rurales
Fondos globales dispuestos	Procedencia de los fondos
\$88.000	Deuda del tesoro de la unión por subvención de 1874
\$66.000	Deuda de derechos de sales por aproximación (Código fiscal)
\$10.606	Participación en el arrendamiento de minas de esmeraldas de Muzo
\$24.000	Deuda del Ferrocarril del Norte a favor del Estado
\$20.000	
Total	\$202.606
	Presupuesto de rentas y gastos 1877 - 1878

Fuente: elaboración de los autores con base en el Decreto 307 del 27 de febrero de 1878, publicado en El Boyacense, nro. 453.

Roldán (1878b) estimó que gracias al Decreto 307 el Gobierno sabía de antemano hasta qué punto los recursos fiscales alcanzaban para atender los gastos, como también a cuáles obras debía darse preferencia para priorizar las inversiones en beneficio de la utilidad pública. En todo caso, su realización dependía del orden definido o de haberseles asignado los fondos para ejecutarlas.



La carretera del Sur estuvo presente en gran parte de los discursos de los gobernantes, tanto de la nación como de Boyacá. Unir a este Estado con Cundinamarca a través de dicha infraestructura o de un ferrocarril, se convirtió en la razón de una variedad de contratos que, no obstante, se dilataron en el tiempo a causa de una burocracia cuyas acciones impedían el avance de los trabajos y mantenían en vilo a los dos territorios. En una carta enviada al secretario general cundinamarqués (Vargas, J., 1874), el Gobierno boyacense mencionaba la contratación, con tres ingenieros colombianos, de la exploración para una vía que posibilitara la conexión interestatal. Una condición era terminar el trazado en la línea divisoria entre los dos entes territoriales, en un punto donde pudiera unirse sin inconvenientes con la sección completada por su contraparte. La parte correspondiente a Boyacá se ceñiría al mismo recorrido, con las modificaciones consecuentes, de la senda de herradura existente por aquel entonces. De ahí la importancia de conocer la dirección a seguir sobre la geografía de cada Estado, especialmente en Chocontá, el sitio límite entre ambos.

En consecuencia, el presidente de la junta administradora del camino del Noreste, Clímaco Iriarte (1874), consideró perfectamente practicable y conveniente una carretera de Nemocón al límite con Boyacá, pasando por Chocontá y Hatoviejo hasta la línea divisoria, al considerar que:

Esta se hallaba en la colina “El Estanquito o Polval”, en la antigua hacienda de Joya, a la inmediación norte vive Jesús Cuervo, vecino de Ventaquemada, i al sur Toribio Orjuela, de Hatoviejo. Es pues, a este punto a donde debe venir a terminar la carretera de Boyacá para empalmarse allí con la que se ha de construir en Cundinamarca por los lugares antes dichos (p. 332).

De acuerdo con los responsables, por primera vez se acometía en el Estado una empresa de esta especie en relación con el antiguo



sistema de caminos. Se trataba de aproximarse cuanto más fuera posible a una línea recta para lograr un trayecto que, evidentemente, superara aquellos por donde a duras penas pasaban bestias en el verano y en el invierno se tornaban intransitables. La obra no solo interesaba a Boyacá sino también a Cundinamarca y Santander, pues apuntaba a unir los tres territorios con facilidad. Sin duda, la Asamblea legislativa boyacense incluyó por este motivo la vía entre las de preferente ejecución y la misma consideración debió tener el poder ejecutivo nacional para convenir con dicha Asamblea. Ciertamente, su relevancia movió al Gobierno estatal a emprender con tanta decisión los trabajos, como también al Congreso a prestarle seria atención, al punto que faltó poco para otorgarle todos los fondos requeridos, si bien aprobó en el presupuesto de rentas y gastos una partida de \$50.000, destinados en parte a esta construcción.

El presidente de Boyacá, teniendo en cuenta la solicitud de la Asamblea legislativa para variar el trazado y orientarlo por Turmequé y Chiriví, consideró esta dirección como muy favorable, siempre y cuando la apertura y conservación de la vía no implicaran gastos mayores a los contenidos en los presupuestos establecidos. Ahora bien, esto solo se sabría realizando las exploraciones y los planos, al igual que estimando los costos de la línea planteada. Se procedió entonces a diseñar un nuevo trazo desde el kilómetro 17 o 18 para permitir el paso por las cabeceras de ambos distritos o sus inmediaciones y terminar en límites con el de Hatoviejo. El trabajo se verificaría mediante contrato con los ingenieros que aceptaran las condiciones o presentaran las propuestas respectivas y debía ser una continuación de aquel de exploración ejecutado por Enrique Morales, Abelardo Ramos y Andrés Arroyo, los ingenieros previos. Se abrió una licitación para adjudicar la obra en favor de quienes ofrecieran mayores ventajas y el Gobierno se comprometió a pagarla a razón de cierta suma por kilómetro o por su totalidad. Como garantía de la ejecución dentro de los plazos previstos era preciso otorgar una



fianza por \$1.000 y otra más en caso de recibir sumas anticipadas. Ambas podían ser hipotecarias o personales, lo primordial era su capacidad para compensar al Estado, de acuerdo con el Decreto 177 de 1876.

La presidencia boyacense tuvo en cuenta que el nuevo diseño ideado para hacer pasar la carretera por los dos distritos generaba gastos considerables. Por consiguiente, como se planeaba el cruce por sus cabeceras o sus alrededores, a sus municipalidades y vecinos les correspondía, en atención a los beneficios derivados, ofrecer contribuciones. Para ello se decretó que Turmequé auxiliaría con \$600 y Chiriví con \$400. Los dineros podían tomarse de los aportes voluntarios de los vecinos, de las rentas del común o de otras establecidas conforme a las leyes.

Las municipalidades notificarían a la Secretaría General los acuerdos expedidos sobre el asunto, al igual que las garantías dadas al Gobierno en lo concerniente al pago de las cuotas ofrecidas. Sobre todo, avisarían cualquier eventualidad referente a un cambio del trazado. También dictarían las medidas de su dominio dirigidas a asegurar al Gobierno la cesión gratuita de la zona de terreno necesaria para la construcción de la vía y notificarían otros auxilios con que quisieran contribuir. Los demás gastos correrían por cuenta del Estado (Decreto 175 de 1876).

Como medida administrativa adicional, el presidente de Boyacá decretó reintegrar a los fondos de la carretera la suma de \$8.000, tomada por la administración precedente para efectuar el pago del primer instalamento a la compañía del Ferrocarril del Norte, por cuenta de las acciones del Estado en esta empresa. El reintegro se pretendía cumplir a partir de los dineros depositados por el Gobierno a su favor en el Banco de Colombia, junto con un fondo común por \$1.240, también conservado en esa entidad bancaria. Otros recursos provenían de las libranzas giradas por el apoderado gubernamental en favor de la Administración General de Hacienda



y en contra de Rafael Niño y José María Cortés (Decreto 266 de 1877). Este último fue un personaje central sobre quien giraron varios negocios y contratos durante la década de 1880.

Igualmente, se determinó que el inspector general de la vía ejercería como su tesorero mientras se vinculaba a quien se nombraría en propiedad para tal empleo (Decreto 265 de 1877). Si bien los trabajos fueron supervisados con especial cuidado, se suspendieron durante un año a causa de la guerra. Apenas se vislumbró la paz se restablecieron y entre 250 y 300 obreros continuaron con sus operaciones diarias. Estas se sistematizaron considerablemente y las faenas de ingeniería fueron perfeccionadas por Basilio Angueyra, ingeniero al servicio del Estado.

Con la experiencia que se iba sumando y los constantes estudios se esperaba producir los resultados de celeridad y economía pretendidos. Las acciones de la administración de 1877 se centraron en ejecutar algunas obras de arte pendientes y se prosiguió del kilómetro 13 en adelante, con la intención de avanzar del 18 al 19. En cierto modo, tras el contrato celebrado entre el Gobierno general y el ingeniero F. Ross para construir el Ferrocarril Central, el poder ejecutivo dispuso adaptar, en lo posible, el nuevo trazado de la carretera a las condiciones de aquel acuerdo, de manera que esta sirviera a la vía férrea, respondiera a sus características y recibiera sus rieles.

En efecto, se ordenó una aproximación a las especificidades convenidas con la compañía del ferrocarril (Ley 37 de 1877). Además de la recepción de sus rieles, se pensaba en ventajas para las conexiones oficiales y comerciales, como una forma de asegurarle a la rezagada Tunja el paso de la línea por sus ejidos y, de este modo, devolverle la vida mercantil, al tiempo que se favorecía a los pueblos cercanos. Asimismo, se apostaba por acrecentar la rapidez de los movimientos militares en caso de guerra y se contaría con la anticipación, por lo menos de cuatro años, de los beneficios de



la vía férrea, ya que la compañía constructora aprovecharía los 36 km de banqueo, dispuestos para recibir los rieles. Estos serían recorridos de inmediato por las locomotoras, hecho de notable influencia para el desarrollo industrial y económico del Estado (Angueyra, 1877).

Es pertinente subrayar que como ayuda para la construcción de la carretera, el Congreso nacional también decretó en el presupuesto de gastos para la vigencia de 1874 a 1875 dos partidas de \$25.000. Sin embargo, de estas solo se remitieron \$1.000 mensuales a los trabajos. Esto motivó la reclamación del Estado al Gobierno central con la esperanza de obtener el resto de los recursos prometidos, a pesar de advertirse lo ineficaz de cualquier exigencia en este sentido, en vista de los acontecimientos políticos del momento. Las pretensiones de Boyacá se fundaban en sus valiosas contribuciones en comparación con otros Estados e incluso afirmaba que su dinero y su sangre sostenían la unión. Estimaba entonces deplorable el incumplimiento en el reconocimiento íntegro de los auxilios inicialmente dispuestos por el legislativo para la apertura de sus vías (Vargas, 1875).

En consecuencia, en aras de llevar el proyecto a su término se asignaron \$20.000 de los fondos generales del tesoro estatal, para ser apropiados anualmente del presupuesto de gastos. Igualmente, se destinó el producto de la parte correspondiente al Estado en la renta nacional de salinas, junto con las cantidades definidas por el Gobierno nacional y aquellas dispuestas en lo sucesivo a favor de la obra. En caso de faltar fondos para su conclusión, el poder ejecutivo podía enajenar los títulos de tierras baldías pertenecientes a Boyacá o contratar con tal propósito, ya fuera con el Banco de Bogotá o un prestamista, un empréstito hasta por \$60.000 y daría en prenda dichos títulos. Ante una eventual venta de estos, se haría a través del mismo banco y si este declinaba la operación se recurriría a una casa de comercio matriculada en aquella ciudad (Ley CCXIII, 1874).



Al parecer, los auxilios que más circularon para la carretera fueron los de menor cuantía, directamente proporcionados por las asambleas con la finalidad de favorecer a pequeñas regiones con necesidades, como Guateque y Guayatá en el departamento de Oriente. Según los informes, parte de esos dineros se emplearon para erigir un puente en el paso sobre el río Súnuba (Machado, 1875). En contraste, Currea (1869) lamentaba que los meses transcurrieran sin aprovecharse la inversión gubernamental. La Asamblea legislativa optó por modificar el destino de los recursos del 5% sobre ciertos productos y dirigirlos para iniciar otra vía, como fue la de Ciénega - Miraflores.

Por su parte, el departamento del Centro, interesado en su conexión con Cundinamarca, en especial con Ventaquemada, impulsó la asociación de los vecinos notables y con aproximadamente 500 hombres llevó a cabo una exploración del monte denominado Roaquirá, localizado en su jurisdicción. El objetivo era abrir un nuevo camino por la línea trazada por el Gobierno para la carretera y que se esperaba, fuera completado en toda su extensión. Tanto la alcaldía como los pobladores intentaron llevar adelante, con el trabajo personal, la construcción por terreno plano, con la finalidad de acortar el tiempo de viaje entre las mencionadas regiones (Machado, 1875).

A su vez, Hipólito Machado, jefe departamental del Centro, calculó que si los esfuerzos se enfocaban en el trayecto ya definido, la apertura de la vía, hasta encontrarse con la línea limítrofe con Cundinamarca, duraría de seis a ocho meses. Así, el tiempo total de ejecución sería de aproximadamente año y medio, con la ayuda y la cooperación ofrecidas por el distrito. Además, para acometer la obra se anunciaron los nombres de Pedro Gaitán y Fernando Forero en calidad de únicos particulares, quienes sin constituirse en compañía elevaron un memorial requiriendo de manera informal el privilegio. Posteriormente, cuando estos desistieron del contrato, Martín David Rodríguez presentó una solicitud, también



como particular, pidiendo la adjudicación y recibéndola de inmediato. Como miembro de una de las sociedades organizadas para levantar establecimientos de añil y otros productos de tierra caliente en la zona occidental de Chiquinquirá, era de esperarse que con sus empresas ayudara a sostenerse en las tareas de construcción (Fajardo, 1869).

En medio de estos vaivenes, durante la década de 1870 varias disposiciones facilitaron recursos. Un ejemplo fue la autorización de un auxilio de la Asamblea para la construcción de dos puentes: el del río Súnuba y otro sobre el Ubasá, cuya función era conectar los distritos de Guateque con Guayatá y de Pare con Moniquirá, respectivamente. Otro fue otorgado para abrir el camino de Lagunitas, entre la cabecera del distrito de Santa Rosa y el camino de Chontales con dirección a Duitama, con el propósito de favorecer la empresa de fósforos que se intentaba establecer en esta ciudad. Las sumas ascendieron a \$1.800 y se entregaron tras esfuerzos, exigencias al Gobierno, compromisos y garantías por parte de los interesados en el sentido de emplear los dineros exclusivamente en las obras para las que habían sido conferidos.

De igual manera, con el objetivo de unir Duitama y Paipa con el norte del Estado, se emprendió la construcción de puentes. En un primer momento se levantó uno sobre el río Surba, en el primer distrito. Después, el alcalde del segundo propuso situar otro sobre el zanjón llamado Valencí, distante dos cuadras de la plaza de la población, en el camino hacia Duitama y el norte de la república. Pese al interés inicial, la propuesta no se materializó porque no se disponía del presupuesto para invertir los \$1.000 que, por lo menos, implicaba el proyecto, debido a los pocos ingresos percibidos como producto de las rentas. Ante esto, Camilo Mariño, jefe departamental de Tundama, informó sobre la preocupante situación, decidió no ahorrar esfuerzos y contribuir con sus propios recursos y trabajo, “así como con el uso de las herramientas de su propiedad y compañía, para hacer que el enunciado puente



quedara con la solidez, anchura y comodidad necesaria y apetecible” (Mariño, 1879a, p. 1089). La reiteración en erigir esta clase de estructuras fue común, mientras se pensaba también en la apertura de más vías y líneas férreas. Así se vio reflejado en la legislación sobre el tema, surgida hacia finales del siglo XIX.

En apariencia, fue importante determinar las sumas invertidas en mejoras materiales, pues después de haber registrado las empresas iniciadas y las auxiliadas con el tesoro del Estado, se consideró conveniente dejar consignado en varios documentos a cuánto ascendía la cantidad utilizada durante una administración en especial y particularizar así lo asignado a cada obra.

La atención concedida a los gastos y las ayudas puede explicarse a partir de la construcción de la carretera del Sur. Su trazado, sueldo de los empleados y jornal de trabajadores, inclusive la alimentación de los penitenciados, causó un total de \$29.071,50. Este valor no incluía los bueyes comprados (\$633,40), los carros, las herramientas y otros aparatos (\$2.909,47 ½), los materiales y asuntos varios (\$910,45) y la indemnización de sementeras (\$27,20). También se invirtió en acciones en la empresa del Ferrocarril del Norte (\$24.000), en el camino de Chontales (\$3.387,05) y en distintos auxilios: para el puente de Súnuba (\$800,90), el camino de Lagunitas en Santa Rosa (\$400,90) y el puente de Ubasá (\$200,90). Como faltaban algunos meses para la terminación de la carretera, se estimaba emplear de \$8.000 a \$10.000 pesos en sus trabajos. De todo ello resultaba que la administración había destinado más de \$70.000 a mejoras materiales y, en esta medida, se consideraba que si cada una de las administraciones posteriores invertía en ese mismo frente una cantidad igual a la gastada por la precedente, en pocos años Boyacá tendría adecuadas vías y su situación económica se transformaría notablemente (Vargas, 1875).



De acuerdo con la Ley LXVIII, la carretera debía principiar en la plaza mayor de Tunja, llamada de Gonzalo Suárez, y terminar en el límite con Cundinamarca. Se adoptaría el trazado hecho por Morales, Ramos y Arroyo, los ingenieros civiles de la república que habían completado este perfil. La junta de caminos, creada por el artículo 5 de la Ley 24 de mayo de 1869 (adicional y reformatoria de las de salinas), sería la inspectora plena de la vía (Vargas, A., 1874).

José María Cortés se encargó de comprar en Bogotá las herramientas para comenzar los trabajos y esperó indicaciones respecto a cuándo podría mandarse un comisionado con las bestias requeridas para transportarlas. Como respuesta, la secretaría general informó sobre la adquisición de tres carros de los usados con éxito en el acarreo de materiales para las carreteras del Estado. Estos eran pequeños y fuertes, de un solo timón, para ser tirados por dos bueyes. Al no ser muy altos, se cargaban fácilmente con garlanchas y no estaban expuestos, como los de un solo buey, al rompimiento de sus timones. Los ejes y bocines eran extranjeros de excelente calidad y todo lo demás había sido elaborado por el mejor cerrajero de la capital, con quien se contrataron, adicionalmente, diez carretillas de mano. Esto se excedía un poco de las instrucciones dadas por los ingenieros, ya que solo pedían el herraje, pero según el Gobierno, la madera apropiada y la experiencia en este tipo de elementos se encontraban, principalmente, en Bogotá. Al ser necesario llevar los carros, en ellos podían ir durante la mayor parte del camino las carretillas ya armadas, sin aumento considerable del gasto, lo cual significaba una ventaja (Cortés, 1874).

Luego del acto de bendición del puente Bolívar, ubicado sobre la carretera, como parte de las fiestas populares organizadas por la Sociedad de Artesanos para celebrar la inauguración de los trabajos, comenzó para Boyacá la obra que le traería industria,



comercio y riqueza. Tal era su valor, pues articularía al Estado con los centros industriales de Cundinamarca (Wilson, 1874).

Para cumplir con el inciso 13 del artículo 9 del Decreto ejecutivo 154 de 1874, Hermógenes Wilson entregó al presidente del Estado el informe correspondiente al mes en que se ejecutaron los trabajos. La obra pública inició con 10 obreros, quienes ganaron 20 cts. diarios y continuó con un reducido número de trabajadores libres y una sección de los presidiarios. Si bien el gasto ocasionado era imputable a la carretera del Sur, debía tenerse en cuenta que esta partida no se computaba con el costo de los primeros cinco kilómetros, pues el Gobierno se había propuesto construirlos por administración y las faenas se habían limitado a mejorar una parte de la calzada ya terminada, con motivo del aniversario de la Batalla de Boyacá, en las inmediaciones del puente Bolívar. Aun así, esa fase se tomaba como referencia del comienzo de las actividades formales, si bien estas se emprendieron varios días después desde el estribo septentrional del puente Vásquez, punto de partida para la línea en el contrato de exploración con Morales, Ramos y Arroyo.

Claro está que la carretera del Sur no era la única de esta magnitud pretendida por el Estado. La del Norte no podía ser postergada por más tiempo y se proyectaba concluirla en las riberas del Chicamocha, en el límite con Santander. Algo semejante sucedía con el camino de conexión con el Meta, pues se insistía en empezarlo lo más pronto posible, de manera que el Congreso asignó \$3.000 para su exploración y \$20.000 para iniciarlo. Adicionalmente, se esperaba contar con el auxilio brindado por la Ley 31 de 1874, que concedía autorizaciones al poder ejecutivo para realizar el Ferrocarril del Norte. Esto por cuanto en su artículo 15, dicha ley destinaba \$25.000 anuales del tesoro nacional al fomento de la denominada “carretera de Boyacá”, una vez se contratara y diera luz verde a la construcción de



los ramales accesorios a ese ferrocarril, con la condición de unir la capital estatal con la línea principal del corredor férreo (Rodríguez, 1874).

1.2.1.2 El camino Oriental, comunicación con Casanare

La Asamblea legislativa de Boyacá autorizó al poder ejecutivo para contratar, con algún particular o una compañía, la apertura de un camino que se llamaría Oriental, destinado a la conexión con Miraflores y Tota¹⁶. La municipalidad de cada uno de estos distritos nombraría una comisión de dos individuos para que, asociados, llevaran a cabo la exploración correspondiente y, de común acuerdo, señalaran por dónde iría la vía, lo cual pondrían en conocimiento del Gobierno. En caso de desacuerdo, el presidente del Estado haría practicar una nueva inspección por un ingeniero o una comisión de dos o tres personas, nombradas libremente por él, y tras esto designaría el trazado. Respecto a los fondos para su construcción, se otorgarían hasta \$3.000 del tesoro estatal. Por su parte, las municipalidades referidas auxiliarían mensual y simultáneamente al contratista con la contribución conocida como trabajo personal subsidiario durante el tiempo requerido para completar la obra, y reglamentarían el modo de hacerla efectiva (Ley CCLXXXVIII de 1877).

El presidente de Boyacá, después de observar el presupuesto para la vigencia económica de 1878, decretó que los fondos por \$20.000 votados por el Congreso de la unión en el presupuesto de gastos de 1877 a 1878, para ser destinados a empresas materiales, así como aquellos cuyo fin era el fomento de dichas empresas en el Estado, se emplearían en varios frentes. La carretera

16 Sobre este particular, en 1876 se pretendió desaguar el lago de Tota para aprovechar las tres cuartas partes del terreno descubierto, la mitad de los pantanos utilizables y establecer regadíos a perpetuidad con las aguas que causara. Para ello, Joaquín Díaz Escobar concedió poder especial a Basilio Angueyra para vender la sexta parte de sus derechos exclusivos en la zona, otorgados por la Asamblea estatal (AHRB, Notaría 1, 1876, Leg. 272, nro. 628, fs. 440v - 441r).



del Sur era una prioridad, seguida por la construcción de numerosos puentes: uno de hierro sobre el Chicamocha, otro sobre el mismo río en el paso de Capitanejo, uno más de cal y canto en el punto San Francisco, el cual ligaría la mencionada carretera con la vía nacional del Norte; cuatro en los ríos de los límites con el territorio de Casanare, y dos que cruzarían los ríos Sutamarchán y Guazo. Igualmente, se pensaba en los caminos: refaccionar el de La Vega, auxiliar la apertura de aquel de Toquilla a Casanare y del concebido para conectar a Miraflores y Tota.

Existían unas condiciones generales para emprender las obras públicas. No se podía iniciar sin haber finalizado la precedente, o sin separar previamente los fondos que debían invertirse en ella o permitirían continuarla hasta la terminación del año económico. De igual manera, una vez entraran a la caja del tesoro los dineros o una parte de ellos, se emprenderían sin dilación los trabajos en el proyecto específico y se cumpliría el orden establecido (Decreto 307 de 1878).

A propósito de los puentes sobre el Chicamocha, fomentar las empresas materiales en aras de desarrollar la riqueza pública era un deber reconocido por el poder ejecutivo estatal. Con esta visión, se consideraron las condiciones existentes en distintas zonas de Santander, separadas y casi incomunicadas por el mencionado río, para llegar a la conclusión de que las obras más provechosas eran aquellas pensadas con el fin de posibilitar una rápida circulación entre centros comerciales. Por tal motivo, se consideró indispensable erigir puentes sobre el afluente, en los puntos más adecuados para el tráfico, y poner así en conexión los pueblos de su ribera oriental con el centro de Boyacá.

Esas poblaciones no podían construir tales estructuras con sus propios recursos. Por el contrario, el Estado contaba con mejores condiciones para tal cometido, a pesar del déficit en que estaba gravado su tesoro. Con esa inversión, se impulsaría el progreso



industrial y la condición social de aquella sección de su territorio, con lo cual se estimulaba, al mismo tiempo, la riqueza general. Una de las principales preocupaciones era si podía destinarse a los puentes parte de las sumas asignadas para el fomento de vías, sin dejar de lado los trabajos de la carretera del Sur. Resultaba entonces prioritario aplicar de forma inmediata, como un auxilio, la cifra de \$20.000, votada en el presupuesto de gastos nacionales para construir el puente de hierro sobre el Chicamocha, en el paso de Capitanejo. Por lo tanto, el Ejecutivo boyacense se hallaba plenamente autorizado por el de Santander para solicitar el pago de los recursos respectivos y completar esta obra, como también las correspondientes a los puentes Gutiérrez y de Soto.

En reunión con los alcaldes, el jefe departamental del Norte acordó dividir por secciones a los individuos obligados a prestar el servicio en cada distrito, en la cantidad que juzgara necesario el ingeniero, y serían señalados los días de trabajo. Una vez terminados los puentes y habilitados para el uso público, se establecería un derecho de pontazgo de 10 cts. por carga, por persona a caballo y por cada res flaca o gorda, y de \$2 ½ cts. por quien los cruzara a pie. Este derecho se cobraría por administración o por remate en subasta pública, y su producto ingresaría al tesoro estatal durante el tiempo requerido para reembolsar las sumas invertidas. Finalizada esta condición, el producto de la renta se repartiría, proporcionalmente, entre los distritos que hubieran contribuido. Santander tendría derecho a la mitad de la renta producida por el paso por el puente de Soto.

A su vez, durante el mismo periodo se construirían en cada puente los edificios adyacentes necesarios para el cobro o la administración del derecho de pontazgo. En ellos trabajarían ingenieros y vigilantes, nombrados por el Ejecutivo estatal. La función de los primeros sería observar las disposiciones de los decretos que organizaran las obras de la carretera del Sur, en



cuanto pudieran ser aplicables a la dirección, distribución y contabilidad del puente Gutiérrez.

Para la construcción del puente de Soto se destinarían los \$20.000 con que el tesoro de la unión debía auxiliar dicha empresa, y para el de Gutiérrez se utilizarían los fondos dispuestos por el artículo 442 del código fiscal de la unión, asignados al fomento de vías. Incluso, el administrador general de hacienda del Estado haría trasladar paulatinamente a la Agencia de Hacienda de Sativanorte los recursos necesarios para continuar los trabajos (Decreto 314 de 1878).

A pesar de las reiteradas gestiones del poder ejecutivo para obtener el pago de los \$50.000 votados como auxilio a la carretera del Sur en los presupuestos de gastos nacionales de 1876 a 1877 y de 1877 a 1878, y de las reclamaciones encaminadas a hacer efectiva la participación que correspondía a Boyacá en la renta de salinas, no hubo forma de obtener estas ganancias. El tesoro de la unión estaba agotado y bastaba apenas para atender los rubros más urgentes de la administración pública. Como resultado, meses después, el Estado se vio obligado a suspender las obras emprendidas, incluso la tan renombrada vía, para buscar recursos y evitar eventualidades que comprometieran los intereses industriales e hicieran inútiles los esfuerzos por acrecentar las relaciones comerciales con Cundinamarca y Santander.

Una carta dirigida por Antonio Roldán al secretario general de Boyacá de 1878 reconocía las contradicciones a la hora de fomentar mejoras materiales y afirmaba que toda la atención se concentraba en la obtención de las cuantiosas sumas adeudadas por la nación. En todo caso, la imposibilidad del pago llevó al poder ejecutivo a asegurar lo esencial para mantener los fondos de la carretera del Sur y continuar su ejecución, cuyo valor no bajaba de \$16.000. Por lo tanto, se consideró indispensable que el producto íntegro de las minas de esmeraldas quedara como



propiedad exclusiva de Boyacá. Los deseos del Ejecutivo fueron satisfechos tras ser sancionada la ley por la cual las minas de Muzo se entregaron al Estado, pero no hubo una confianza total en cuanto a la integridad en la remisión de los dineros. Finalmente, afloró la sensación de que el entorpecimiento en la construcción debido a la falta de recursos era deplorable. A este proyecto fundamental se le había dado preferencia jurídica y legislativa, por sobre el ferrocarril al Magdalena. Incluso si se adoptaban las vías de Paturia, la del Carare o la de Honda, la obra siempre haría parte de estas.

Ahora bien, previendo que el contrato con el ingeniero Ross no se llevara a efecto y teniendo en cuenta la firme decisión de Cundinamarca de hacer realidad el Ferrocarril a Honda, una comisión mixta de senadores y representantes presentó un proyecto orientado a respaldar las iniciativas emprendidas por los Estados para lograr su salida a los ríos navegables. Esto significaba que, mientras la nación consiguiera concretar los contratos para las grandes vías, los entes estatales irían trabajando en ellas poco a poco. A Boyacá le correspondían \$200.000 anuales de auxilio durante cinco años, suma con la que, además de concluir la carretera, podía iniciar la línea férrea a Honda.

Durante la discusión de la iniciativa, se incorporaron modificaciones en consonancia con los intereses políticos a su alrededor. Luego del primer debate, en el segundo se evaluó un proyecto de ley que cedía al Estado las minas de esmeraldas de Muzo y proporcionaría buena parte de los recursos requeridos, el cual no prosperó tras ser objeto de variaciones. La propuesta continuó entonces su curso, pues un senador por Boyacá controvirtió los cambios, aunque el Senado nuevamente la negó. En tercer debate se solicitó que esta volviera al segundo, para ajustarla en lo concerniente a la obligatoriedad de destinar la renta cedida de \$2.000 al camino a Chiquinquirá y a la construcción de un puente. De nuevo, un senador por Boyacá subrayó que existía



interés por mejorar esa vía, tanto para darle importancia a una finca recién adquirida y sacar de ella mayores rendimientos, como para favorecer la comunicación entre distritos (Roldán, 1878b).

El presidente de Boyacá consideró el voto a favor, contenido en la moción acordada por la municipalidad de Chiquinquirá en relación con la apertura del camino de Occidente, como un estímulo para no desfallecer en el objetivo de procurar una salida corta al río Magdalena. También recalcó el interés por concretar la obra, lo cual dependía, en gran parte, de la cooperación ofrecida por autoridades y habitantes del departamento de Occidente al Gobierno (Calderón, R., 1880).

Antonio Roldán, secretario general del Estado, autorizado por su Gobierno y representando sus derechos, viajó a Bogotá con la misión de reclamar el pago de los créditos a que tenía derecho Boyacá ante el tesoro de la unión, amparado en las disposiciones legales vigentes. En la diligencia solicitaba \$80.000, la cifra aproximada de cuanto se adeudaba por la participación en la renta de salinas. De igual forma, incluía el tiempo corrido de junio de 1876 a julio de 1878 y \$44.500 por el auxilio fijado en los presupuestos nacionales de dos vigencias para la carretera del Sur. En suma, se trataba de todos los valores cuyo desembolso no se había hecho efectivo en el año económico 1877 - 1878, sin abarcar las cantidades no cubiertas durante la guerra de 1877. Finalmente, se pedían también los \$20.000 dirigidos al presupuesto del año económico de 1877 para la construcción del puente de Capitanejo y que hacían referencia al crédito votado en el artículo 22 del capítulo único del Departamento de Fomento del Presupuesto, vigente para dicho año.

Pese a estas solicitudes, Roldán terminó buscando nuevamente empréstitos con los bancos y prestamistas de Bogotá por valor de \$25.000 e intentó dar en prenda de garantía los títulos de tierras baldías pertenecientes al Estado, al igual que el auxilio para la



carretera del Sur y las cantidades adeudadas por el Gobierno de la unión por concepto de la participación en la renta de salinas (AHRB, Notaría 1, 1878, Leg. 275, nro. 380, fs. 299v - 300v).

El Ejecutivo boyacense había comisionado a las casas de los señores José María y Enrique Cortés y José Camacho Roldán para arreglar con su par nacional el modo de darle efectividad al desembolso de aquellas sumas. Al ser urgentes las necesidades de dinero que aquejaban al tesoro de Boyacá, el presidente finalmente autorizó a Camacho Roldán. Entre tanto, la carretera del Sur se empezó con la renta de salinas y por cuatro años se continuaron los trabajos con los escasos recursos procurados por este auxilio. Aun así, la falta de pagos hizo desfallecer la obra, estuvo a punto de ocasionar su paralización ante la escasez absoluta de fondos y dejó al Estado con la latente preocupación de ver destruidas sus esperanzas de materializarla.

Adicionalmente, las expectativas de Boyacá en el sentido de recibir del tesoro de la unión el dinero a que tenía derecho le llevaron a celebrar el contrato para establecer la ferrería a gran escala, junto con dos más para construir igual número de puentes sobre el Chicamocha. Estas empresas despertaron un marcado interés entre los habitantes de la región, pues eran vistas como alternativas positivas para el mejoramiento de la industria (Otálora, 1878a).

No obstante, los anhelos de ver concretados los proyectos chocaban con la realidad. En el caso de la carretera del Sur, llegaron a superarse los dos años sin que el Gobierno nacional suministrara suma alguna para su continuación. Ante este panorama, se propuso economizar en los ramos de la administración pública, entre estos, los relacionados con el sostenimiento de la fuerza armada, cuyos recursos pasarían a ser empleados en la vía. A través del Decreto 320 de 1878 se pidió reducir el pie de fuerza del Estado a 100 hombres de tropa y, tras su publicación, quedaría suprimida la plaza de 2° jefe del Batallón 1° de Boyacá, el cual sería dirigido



en lo sucesivo por un solo comandante del grado de sargento mayor, teniente coronel o coronel.

En este escenario se firmó un contrato entre el Gobierno y un particular, con el propósito de proseguir la construcción. Los firmantes eran Antonio Roldán, secretario general de Boyacá, autorizado por el poder ejecutivo, y Basilio Angueyra, ingeniero civil. Este último se comprometía a dar continuidad a los trabajos por cuenta del Estado pero a su costo y riesgo, desde el punto donde se encontraban y hasta el límite con Cundinamarca. Mensualmente entregaría un kilómetro de vía en condición de recibir el balasto para tender rieles, ya fuera en tramos continuos o en trayectos diversos, y aumentaría hasta dos kilómetros siempre y cuando le suministraran oportunamente los fondos necesarios conforme a lo estipulado (AHRB, Notaría 1, 1879, Leg. 276, nro. 4, fs. 13r - 19r).

Según el Contrato del 4 de septiembre de 1878, Angueyra haría entrega de la vía al empleado designado por el Ejecutivo y presentaría un informe mensual sobre esta, sus costos y métodos constructivos. Asimismo, los gastos de reparación estarían a su cargo mientras se adelantaban las obras, si bien esta obligación no excedería el término de un año, contado desde la finalización de cada kilómetro. Para asegurar su cumplimiento, ofrecía una fianza personal de \$1.400. Por su parte, el secretario general pagaría al contratista \$1.400 por kilómetro completado y los desembolsos se harían anticipando por quincenas el valor correspondiente a cada uno o el de los trayectos terminados al mes. Además, se le entregaría la faja de tierra requerida en la parte contratada.

Mientras permanecía vigente este contrato, el Gobierno estatal requirió la reparación de una sección de la carretera y así lo exigió a los mismos empleados que laboraban en ella. A su vez, según se afirmaba, lo construido requería gastos especiales que la dirección y administración del proyecto, eventualmente, no podrían



manejar. Al parecer, fuera de la vía, otros frentes reclamaban los servicios del director estatal de obras públicas, pero estos posiblemente se verían obstaculizados si se continuaba ejecutando lo contratado. Por lo tanto, si el Ejecutivo administraba los trabajos se economizaban los gastos referidos y se tendría mayor claridad respecto a las necesidades.

Estas razones llevaron a rescindir, el 15 de septiembre, el contrato celebrado con Angueyra el 4 de septiembre de 1878. En consecuencia, desde ese momento, el Gobierno estatal asumió la administración y dirección de la obra. En virtud de la rescisión, entraron de nuevo en vigencia los decretos ejecutivos que habían definido la construcción. A su vez, se incorporaron cambios, entre ellos, la devolución de los útiles y las herramientas de propiedad estatal que se dieron al contratista para ponerse a disposición del director de obras públicas, quien recibiría el sueldo mensual de \$200.000 y el del tesoro, de \$50. Adicionalmente, según el Decreto 399 de 1880, la contabilidad de los gastos de la vía se llevaría de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 319 de 1878.

El jefe departamental del Centro envió una circular a los alcaldes para llamar su atención sobre la nueva administración. Igualmente, durante sus visitas a los distritos, ordenó la conservación y el mantenimiento de las vías, pues tenía informes sobre su deterioro en gran parte de la región. Un caso penoso era el del camino a Bogotá por el distrito de Ventaquemada, cuya pésima condición ocasionaba reiterados reclamos en la misma jefatura. El respectivo alcalde fue consultado e informó que las lluvias, junto con el continuo tráfico de ganados y bestias durante gran parte del año, habían hecho materialmente imposible las tareas para componerlo.

Por su parte, el distrito de Tibaná abrió una vía más corta para llegar al de Turmequé, la cual se extendía sobre terreno plano por la vega del río y no presentaba los inconvenientes de la antigua.



Siachoque, otro distrito, tenía en funcionamiento una trocha que lo unía con Miraflores y ofrecía potenciales ventajas si se mejoraba su condición. Esta debía articularse con la disposición nacional del 27 de abril de 1874, referente a la colonización de los territorios de San Martín y Casanare, orientada a favorecer la conexión de este último con el interior del país (Neira, 1874).

Otra inquietud respecto a la comunicación entre regiones próximas quedó plasmada en una solicitud hecha al presidente de Boyacá por la Asamblea legislativa. Esta recordaba que los pueblos del departamento de Oriente eran gravados con un impuesto de peaje por cargas y equipajes en sus actividades comerciales con los municipios de Cundinamarca y el dinero resultante debía invertirse en componer los caminos centrales de dicho Estado, según sus propias leyes. Ahora bien, la línea desde Tiribita hasta Chocontá era calificada como central, pero dentro de esta no se incluía la porción desde el boquerón de Machetá hasta el puente de Sizga, por el punto denominado Las Salvias. Como por esta ramificación transitaban los habitantes de Oriente para conducir sus mercancías, era justo que Cundinamarca también la declarara central para costear así su mantenimiento. En este mismo sentido, se mencionaba que los pueblos practicantes del comercio con Zipaquirá, Bogotá y La Meza, no tenían necesidad de pasar por Chocontá, pues esto prolongaba el viaje en cuatro leguas. Por ende, al ser Las Salvias el trayecto más corto y siempre transitado, era una razón más para solicitar a Cundinamarca su aceptación entre las vías centrales.

En definitiva, ante el excesivo peaje pagado por las mencionadas poblaciones debido al gran número de cargamentos de miel, quininas, anís, granos, grasas, lienzos y otros bienes, era indispensable y equitativo, en compensación de tal erogación, atender la vía de Las Salvias. Con estos antecedentes, la Asamblea solicitó a los legisladores cundinamarqueses incorporarla entre aquellas de carácter central, cuya composición debía hacerse con el producto



de los impuestos dispuestos por ese Estado (Diligencia de visita del jefe departamental de Occidente, 1872).

Luego de varias consideraciones, el presidente de Boyacá, José Eusebio Otálora, fue autorizado por la Asamblea para intervenir ante el Gobierno de Cundinamarca con el fin de reglamentar el tránsito de las mercancías introducidas en este Estado con destino al consumo de sus habitantes. Con tal acción se esperaba dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 8 de la Constitución federal y evitar el tributo que se pagaba en forma de peajes o derechos excesivos de consumo, realidad causante de rivalidades y antagonismo entre ambos entes territoriales. Esto evidencia la importancia que se daba a exhortar al gobernador y a la Asamblea cundinamarqueses con el fin de facilitar a los residentes de Boyacá la libre circulación de sus mercaderías, a lo cual se tenía derecho según lo preceptuado en los números 4 y 5 del artículo 8 de dicha Constitución.

Algunos hechos ocurridos en Pescaderías, donde los encargados de cobrar los derechos de tránsito embargaron el paso de bultos dirigidos a la empresa oficial de Samacá, hicieron prioritario un amigable acuerdo interestatal para evitar las continuas reclamaciones causantes de alteraciones en las cordiales relaciones que debían reinar. Boyacá se comprometió a retribuir con sinceras muestras de reconocimiento la protección de sus derechos por parte de Cundinamarca y no consintió que el tráfico entre los pobladores de este último territorio y los de Casanare y Santander, a través del territorio boyacense, fuera gravado con impuesto alguno (Otálora, 1881b).

Los vínculos entre los dos estados habían tenido, históricamente, sus particularidades. Un caso singular se dio con Martín David Rodríguez, jefe departamental de Occidente, quien ignoraba el número de caseríos existentes en los terrenos cedidos por Cundinamarca a Boyacá, pues solo tenía conocimiento del



nuevo asentamiento que se estaba levantando en las márgenes del Magdalena, una legua arriba de Nare. Para este, como para los demás ubicados desde la boca del río Negro hasta la quebrada del Ermitaño, nombró un comisario. Aun así, dicha área merecía la atención preferente del Gobierno, por aquello del engrandecimiento del Estado y, en su opinión, debía dársele una organización especial a la administración. Por ejemplo, podía gobernar un regidor que ejerciera las funciones atribuidas por ley a jueces y alcaldes. Igualmente, la apertura del camino al Magdalena requería ceder a esa sección de la geografía lo derivado de la renta de aguardiente y del impuesto directo. Con este auxilio sería factible que los propios habitantes de la ribera del río, perteneciente al Estado, abrieran una trocha para comunicar a Muzo o a Pauna (Rodríguez, 1870).

También se consideraba, como factor promotor del movimiento comercial e industrial y en general, de la paz, realizar trabajos sobre vías que, justamente, agilizaran el tránsito y la exportación de los productos boyacenses. Como la renta de aduana subía en proporción, tal acción daría siempre para cubrir las exigencias de fomentar la infraestructura vial. Cada camino abierto en el interior, ya fuera de rieles, ruedas o de herradura, se estimaba en la aduana como muy favorable. Así, toda inversión en este frente era ventajosamente productiva para el fisco federal y no debía restringirse. Por la misma razón, era vital que el Congreso se aplicara con abnegación y firmeza a mejorar cuanto fuera posible la tarifa y el régimen aduanero, para buscar el mayor rendimiento con la equidad más aproximada. Debía reducirse la lista de bienes libres, elevar el impuesto sobre casi todos, bajarlo en unos pocos en los cuales era muy alto y permitir el estímulo de fraude. Por consiguiente, esta renta era la base en que se apoyaba el porvenir de la unión. De la de salinas no podía esperarse progreso, pues apenas le sería posible sostenerse frente a un sistema más armónico con la libertad industrial.



1.2.2 Los Caminos de distrito o de segundo orden

Las vías de segundo orden estaban a cargo de los distritos. Estos, según Amado (2009), eran entidades territoriales de nivel local, creados como una forma de descentralización para facilitar la administración estatal en lo político-administrativo. Las constituciones y leyes estatales definieron las condiciones para su formación, que eran también requisitos de su existencia: tener al menos 12 ciudadanos, contar con una cárcel, un local para escuela y otro para oficinas públicas, mantener en uso sus caminos y sostener un cementerio con salubridad pública (Amado, 2012).

Los distritos contaban con atributos de soberanía y autonomía para legislar sobre los asuntos de administración pública (Amado, 2012). Gracias a ello, regulaban sus rentas y sus gastos, al igual que lo relativo a la composición y mejora de sus caminos, con base en los actos administrativos dictados por las corporaciones municipales respecto a su construcción y arreglo (Valdez, 1858). De tal manera, estaban habilitados para decretar y contratar sus obras de fomento.

Así, la creación y el cuidado de las vías era una exigencia para la existencia misma de estas divisiones territoriales. Se trataba de una competencia legal que les permitía definir los trabajos requeridos con esa finalidad. Sin embargo, aquellos que no cumplían con tal condición corrían el riesgo de ser suprimidos por la Asamblea legislativa (Ley 48 de 1881, art. 14). Al estar facultados para administrar y disponer de sus bienes, podían crear impuestos y destinarlos al mantenimiento y sostenimiento de los caminos de este nivel (Ley del 17 de diciembre de 1864). En efecto, según las disposiciones legales, su apertura, conservación y arreglo debían cumplirse con el producto de las rentas propias, juntamente con un tributo especial denominado trabajo personal subsidiario.



1.2.2.1 Trabajo personal subsidiario

A medida que crecía la preocupación por abrir y mantener las vías, se reflexionaba sobre a quién encargarle estas obras. Se intentó dividir las tareas entre la nación y el Estado, para transferir finalmente parte de la responsabilidad a los distritos. Estos, a su turno, recurrieron al trabajo personal subsidiario como único recurso para acometer cada construcción (Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado, 1874). La notable condición de algunas vías siempre fue atribuida a estos entes territoriales, pues aquellas departamentales y nacionales exhibían realidades lamentables. Por ejemplo, en el distrito de Socha, al camino de El Reposo, como punto de conexión con el Casanare, se le habían hecho refacciones, pero la parte perteneciente al departamento del Norte y al Gobierno nacional se hallaba casi intransitable (Vargas, 1875). A esto se sumaba una disposición, según la cual, las personas carentes de bienes no estaban obligadas al pago de tributos, de modo que la contribución personal como ingreso fiscal tomó relevancia en su naturaleza de fuente de financiación para los proyectos estatales (Informe de los Jefes Departamentales, 1880).

Precisamente, para financiar la construcción de vías, el trabajo personal subsidiario se convirtió en un tributo especial mediante la Ley L de septiembre 11 de 1869. Se le consideró un impuesto directo, de origen colonial y tendencia comunitaria, destinado de manera exclusiva a la composición y apertura de caminos de segundo orden¹⁷. El hecho generador correspondía a la tenencia de capital o de renta, representada en propiedades en los distritos, mientras que el sujeto pasivo era todo habitante o vecino, obligado a pagarlo anualmente y de forma personal, en dinero o con

17 Sobre este tributo explica Botero (2019) que provenía de la Colonia, a partir de la normatividad española ratificada por el derecho republicano con las Leyes del 19 de mayo de 1834 (arts. 207 y ss.) y del 3 de junio de 1848 (art. 34). Según estas, nadie estaba obligado a trabajar más allá de dos leguas de distancia de su domicilio. Este trabajo era prestado por la propia persona requerida o bien se pagaba a otra para ello.



su esfuerzo físico. Si el contribuyente no prestaba la obligación por su propia cuenta podía hacerlo por intermedio de otra o bien saldar una tarifa de 15 cts. por cada día de labores. Si se tomaba esta opción, el tesorero distrital hacía el recaudo y llevaba una cuenta de ingresos y egresos¹⁸.

En cuanto a su funcionamiento, estaba a cargo del alcalde remitir cada diciembre un listado para clasificar a las personas obligadas a prestar el servicio al año siguiente. La lista era recibida por la corporación municipal que la aprobaba o reformaba y expedía el acuerdo respectivo. Luego, era tarea de ambas instancias señalar las obras en que debía enfocarse el tributo¹⁹. En todo caso, correspondía a la alcaldía invertir la contribución bajo su responsabilidad y dar preferencia a la mejora de vías, en cumplimiento de su deber de ordenar los gastos municipales (Amado, 2012). En esta función, además, debía asegurar una adecuada inversión, al ser la titular de la cuenta que luego sería autorizada por la municipalidad. No obstante, si esta se negaba a dar su aprobación, eran los mandatarios quienes hacían el pago en dinero, a razón de 10 cts. por cada día de trabajo no prestado. Estos también podían ser objeto de una sanción pecuniaria de \$25, impuesta por los jefes de los departamentos cuando no se cumplía con la contribución para los proyectos definidos por ley.

Pérez (1870) explica que el impuesto estaba organizado para ser pagado por los ciudadanos en proporción al capital o la renta percibida, conforme a lo indicado en la tabla 5.

18 En aquellos casos en que no se decretaba el trabajo personal subsidiario, otros mecanismos de financiación podían aceptarse. Al respecto, en 1875, algunos distritos del departamento de Nordeste invirtieron para conservar y mejorar las vías a su cargo el producto de la renta del almotacén, junto con el arriendo de algunas fincas (Lozano, 1875).

19 Véase, por ejemplo, la circular sobre trabajo personal subsidiario del 28 de marzo de 1873, publicada en el nro. 305 del diario oficial *El Boyacense* de aquel año. Igualmente, la relación de vías públicas presentada por el jefe departamental de Oriente, Torcuato García, aparecida en el nro. 314 de 1873 del mismo periódico.



Tabla 5. Estructura del trabajo personal subsidiario según la Ley L de 1869

Categoría	Capital o renta	Tiempo en trabajo	Valor día	Tarifa final
Primera	No mayor a \$50	3 días al año	15 cts.	45 cts.
Segunda	No mayor a \$200	6 días al año	15 cts.	90 cts.
Tercera	Mayor a \$200	9 días al año	15 cts.	\$1-35 cts.

Fuente: elaboración de los autores con base en la Ley L de 1869

Para algunas entidades municipales, este impuesto representó una solución que les permitió conservar en condiciones aceptables las vías bajo su custodia. Sin embargo, en ciertos distritos se usó sin aprovecharse adecuadamente y otros no consiguieron organizarlo de forma eficiente, pues los tesoreros se sucedían unos a otros o las mismas personas se mantenían aferradas por años a sus cargos sin rendir cuentas. Las municipalidades no les exigían y con esta omisión contribuyeron a la desmoralización de un ramo fundamental encomendado a estas entidades (Pérez, 1870).

Ahora bien, de acuerdo con los observadores de la época, la preocupación por el verdadero valor del trabajo personal subsidiario era constante. Sobre este punto, se consideraba que la renta debía seguir perteneciendo a los distritos, para aplicarse exclusivamente en la composición y mejora de las vías existentes y en la apertura de nuevas. Se explica entonces que solo debía disponerse lo conveniente para obligar a las municipalidades a organizarlo y dirigirlo hacia la inversión para la cual había sido inicialmente destinado. En los distritos donde se dificultaran estas medidas, era necesario facultar a una autoridad superior para ejecutarlas (Pérez, 1870).

A juicio de Pérez (1870), la indebida organización del impuesto y las cargas tributarias excesivas en los distritos terminaron por afectar su manejo, en perjuicio del desarrollo de las vías. Tal irregularidad se debió, en buena parte, a que no se elaboraban los listados de las personas requeridas para prestarlo en consonancia con su capacidad económica, pues regresivamente se vinculaba a los pobres y no a los ricos. En vista de ello, el mismo Pérez



propuso a la Asamblea centralizar el tributo, de modo que quedó en cabeza del poder ejecutivo la formación de las listas de contribuyentes obligados a su pago, en tanto que el Estado señalaba y dirigía las obras públicas.

No obstante, la propuesta de Pérez no fue acogida por el legislador, al desestimar que el manejo inadecuado de la renta por parte de los funcionarios municipales constituyera fundamento legítimo para cambiar a profundidad la estructura y el funcionamiento del tributo. Al contrario, se resolvió adicionarlo y reformarlo en puntos específicos. Para ello, se expidió la Ley XCVIII de 1870, con la pretensión de hacerlo más progresivo para los distritos. En efecto, la disposición creó dos categorías de sujetos pasivos de la contribución y aumentó el valor de la tarifa en proporción al capital o la renta percibida por el contribuyente, como se ve en la tabla 6.

Tabla 6. Estructura del trabajo personal subsidiario según la Ley XCVIII de 1870

Categoría	Capital o renta	Tiempo en trabajo	Valor día	Tarifa final
Primera	Entre \$50 y \$1.000	3 días al año	15 cts.	45 cts.
Segunda	Mayor a \$1.000	6 días al año	15 cts.	90 cts.

Fuente: elaboración de los autores con base en la Ley XCVIII de 1870

Por su parte, Vargas (1874) señalaba que el impuesto era un recurso idóneo para preservar las vías de los distritos, pero a pesar de sus ventajas, algunos lo invertían indebidamente sin ajustarse a la ley y se distanciaban de sus privilegios. Una posición similar se observaba en los informes de los jefes departamentales, quienes creían conveniente la reestructuración del tributo.

En efecto, varios discursos políticos coincidían en la necesidad de centralizar esta renta²⁰, debido a problemas asociados con su destinación y a fallas en su correcta organización por parte de las autoridades municipales²¹. Estas falencias llevaban a que la mayoría de los caminos presentara deterioros, en medio de un desinterés generalizado de las corporaciones y los alcaldes. A su vez, Amado (2012) señala que la pobreza de los distritos, la carencia de los medios para la aplicación del trabajo personal y su indebida ejecución como lo ordenaba la ley, eran serios obstáculos.

Sin duda, estos planteamientos cuestionaban la eficacia de conceder soberanía y autonomía a los distritos en términos de descentralización administrativa, al considerarlos incapaces de manejar apropiadamente sus tributos y de incurrir en excesos al utilizarlos. No en vano, Pérez (1870), a pesar de su vinculación política con la idea del sistema Federal, en el cual reconocía la expresión perfecta del gobierno republicano, tildaba a estas entidades territoriales como creaciones antipáticas, abusivas e imperfectas que contrariaban en la práctica las libertades autonómicas.

Con todo, una nueva reglamentación se dictó en 1881 para organizar en definitiva este impuesto local y conservar el esquema de descentralización, instaurado en 1869. Esta fue la Ley 48, cuyo artículo 360 señaló que para la composición y mejora de los caminos comunales y la ejecución de las demás obras determinadas por disposición legal, todos los varones mayores de 18 y

20 Al respecto, Gaona (1880) propuso reducir a un solo sujeto pasivo la obligación tributaria, con cargo a todo vecino entre 20 y 60 años, del pago en dinero de cuatro días de jornales a razón de 20 cts. cada uno. Asimismo, para hacer más efectivo su recaudo, consideró que el Estado debía asumir la función y encargarse de su correcta inversión por medio de contratos. En cuanto a su destinación, argumentó que era pertinente manejarla con base en un programa de mejoras materiales aplicable en todos los departamentos, para definir las principales vías a las que debía destinarse.

21 Véanse, por ejemplo, las denuncias de Albarracín (1877), Mariño (1879b), y La Rotta (1884), expuestas en los informes rendidos al presidente del Estado.



menores de 60 años serían obligados a trabajar durante tres días o contribuir con tres jornales en dinero, según fuera su elección frente a las opciones dadas por la municipalidad. Esta reforma supuso la variación del hecho generador del tributo y permitió un cambio en su naturaleza jurídica, pasando a ser de tipo indirecto y sin depender de la renta o del capital del contribuyente.

La misma Ley 48 dispuso que a los trabajadores se les citara de forma personal con ocho días de antelación. Se les indicaba cuándo y en dónde tenían la obligación de laborar y para cada uno se llevaba una cuenta que registraba la cantidad de horas cumplidas. Por lo tanto, solo cuando se completaba el número de días (a razón de 10 horas por jornada) la contribución se entendía pagada. En caso de no reportarse al trabajo ni efectuar pago alguno, el contribuyente debía pagar una multa o cumplir una pena de arresto de cuatro a doce días, conforme a la cuantía de la deuda.

Pese a esta regulación, la normativa sobre caminos de segundo orden perdió eficacia cuando la economía de los distritos se tornó en una problemática constante que terminó afectando las obras. Pinto (1884) evidenció esta situación al señalar que muchos de ellos estaban llamados a perder la calidad de ente territorial, pues sus rentas no alcanzaban para atender sus gastos públicos.

Si bien algunos informes dirigidos a la Asamblea y al presidente del Estado muestran que el impuesto era un recurso seguro, este solía ser desaprovechado, dada la poca organización y el descuido en su inversión. Muestra de ello fue la situación de los departamentos donde se dispuso del trabajo personal subsidiario como único medio para reestablecer la economía regional. Por ejemplo, en Tundama no había otra opción para atender el ramo de fomento y sus distritos, por lo general, no se preocupaban por manejarlo apropiadamente, de modo que se alternaban las dificultades asociadas con la adquisición de herramientas y la



disponibilidad de trabajadores. Algunas veces se cumplía con este último requisito, pero no se tenían las primeras en cantidad suficiente y en condiciones para realizar las obras; en otros casos se contaba con tales implementos, pero faltaba la mano de obra (Informes de los Jefes Departamentales, 1879).

Tundama invita al análisis, porque fue donde más predominó la preocupación por el sistema rentístico. El distrito siempre tuvo la incertidumbre de desaparecer para ser reemplazado por otro donde se advirtiera mejor la igualdad proporcional con que los ciudadanos debían aportar para los gastos de la administración pública. Respecto a la contribución personal subsidiaria se desató, además, una discusión en torno a sus clasificaciones y a la forma como debía tenerse en cuenta al sujeto pasivo de la obligación. Se pensaba abarcar únicamente al individuo para cobrar el impuesto, pues como estaba establecido, resultaba inconveniente para el contribuyente propietario de bienes y esto acarrearía una recarga tributaria frente al pago (Informes de los Jefes Departamentales, 1874).

Aun así, si se planeaba con rigor, este trabajo podía invertirse en los caminos. De tal modo sucedió en Tundama - Belén con el Ture, que unía dicho distrito con Santander. Al ser de relevancia reformarlo, se le otorgó, además, la cuarta parte de los \$608 producto del remate del derecho de pontazgo. No obstante, según informes analizados durante la visita oficial del presidente estatal, dicho ingreso no figuraba en el presupuesto (Informes de los Jefes Departamentales, 1874).

Para algunos jefes de los departamentos, era esencial modificar la contribución y reducirla a una sola clase de contribuyentes. La reforma que quizá tuvo más eco fue aquella de obligar a todo vecino entre 18 y 60 años a pagar en dinero cuatro días de jornales a razón de 20 cts. cada uno. El fundamento de tal propuesta radicaba en que, como se había estructurado el impuesto,



terminaba siendo una carga directa y excesiva para quien tenía capital o renta representada en propiedades, pues tributaba tanto a favor del Estado como de su localidad. Se planteó entonces la recaudación a través del primero y los fondos obtenidos se invertirían por medio de contratos enmarcados en un programa de mejoras materiales para los departamentos donde se identificaran las vías principales.

Al ser establecido con preferencia para la composición y mejora de caminos, el trabajo personal subsidiario recibió una inversión casi rigurosa por parte de algunos distritos, aunque no siempre fue tan favorecido, debido en gran medida al defectuoso sistema empleado para sus tareas. Por ejemplo, en 1884, los alcaldes de Tenza y Garagoa referían que en sus regiones, la contribución se había dedicado todo el año a levantar un puente de madera sobre el río Garagoa, del cual, aunque había quedado sólido, eran conscientes de su corta duración, pues pensaban que con ese material no podía esperarse un periodo prolongado de servicio (Informe de los Jefes Departamentales, 1884).

Por su parte, desde 1873, la jefatura departamental de Oriente impulsó a los alcaldes de Guayatá, Somondoco, Sutatenza y La Capilla a destinar, de acuerdo con las respectivas corporaciones municipales, parte del trabajo subsidiario a la composición del camino de La Vega, entre el puente de La Alforja y la confluencia del río Guaya con el Garagoa, correspondiente a Tenza. Pese a esta solicitud, la respuesta de los mandatarios de los dos primeros distritos fue negativa y se rehusaron a prestar un contingente para los trabajos en la vía (García, 1873).

En cuanto a la exploración y el trazado del camino de La Vega a Casanare, el Gobierno buscaba utilizar el sistema de contrato. En este, el contratista se comprometía a recorrer el trayecto comprendido entre el sitio llamado puente de La Alforja (en jurisdicción del distrito de Pachavita, desde donde partiría la vía) hasta el



límite con el territorio de destino. Entre estos dos puntos debía escogerse la línea más corta y de mayores facilidades. Dentro de los 60 días posteriores a la conclusión de la fase exploratoria se rendiría un informe acerca de lo practicable de la obra, como también los planos levantados que, una vez aprobados por el Ejecutivo, se usarían en los trabajos. A su vez, el administrador general de hacienda tomaría la cuarta parte del derecho de degüello del departamento de Oriente para cubrir las órdenes giradas a favor de quien designara la junta directiva. El segundo pago se verificaría hasta cuando se abrieran dos kilómetros, con su previa entrega a la persona o autoridad nombrada por el mismo poder (Decreto 456 de 1882).

Si bien esta construcción dependía, en un comienzo, de las sumas adeudadas al tesoro por concepto de subsidios, aquellos distritos interesados en la vía y que se favorecían de la Ley L de 1869, por la cual también se destinaron \$2.000 del tesoro del Estado para abrir el camino de La Vega, dependieron de otras asistencias para evitar la interrupción de sus proyectos viales. En este caso fue el trabajo de los 30 reclusos del presidio distrital que sirvieron como peones, según quedó evidenciado en los informes suministrados por Valdez (1860) y Fajardo (1869).

El recurso del presidio era reconocido para edificar equipamientos públicos, tales como la casa de gobierno y la penitenciaría, al igual que en la apertura de caminos. Esta última forma de contribución se observó inicialmente en aquel que conducía de Ciénega a Miraflores y luego, durante una visita de los comisionados de Garagoa, Tenza, Pachavita y Chinavita a la peña de La Nariz, decidieron recurrir a los presos para terminar otros tramos de la vía y levantar el puente sobre el río Sisa. Según el informe de Fajardo (1869), los “brazos” empleados en esta empresa pertenecían a los mencionados distritos, cuyo trabajo personal subsidiario estaba reservado en parte para tal fin, como lo había dictado el Decreto del 14 de noviembre de 1867. Asimismo, los ciudadanos y las



autoridades del Centro tenían interés en el proyecto y no vacilaron en laborar por lo menos una legua sobre el territorio de este departamento, a pesar de los impedimentos del clima.

¿Cuál era la importancia del camino de La Vega? Al conectar Centro y Oriente, se estimaba que a más de 50.000 habitantes en el interior del Estado se les facilitaría el consumo de telas de lana manufacturada, como también de gran parte de los ganados alimentados en sus fértiles haciendas de trigo y de diversos bienes de las poblaciones de la región que se obtendrían con mayores ventajas: fique, alpargatas, dulces, mantas de algodón y lana, lienzos y anís, entre otros de carácter indispensables para el comercio y la subsistencia. La vía respondía a la necesidad y la utilidad al impulsar un tráfico activo de los productos de estos dos departamentos (García, 1870).

Otros caminos recibieron atención de los distritos por donde pasaban. Aunque Garagoa hacía lo posible por reparar algunos, no era suficiente debido a la naturaleza de los terrenos y cuando llegaba la temporada invernal, la fuerza de esta imposibilitaba darles solidez. Los de Sutatenza exhibían condiciones aceptables y resultaba notorio que este departamento era el de mayor cuidado y laboriosidad en el ramo. Somondoco también los conservaba con sus propios dineros, los cuales se invirtieron, además, en levantar dos puentes de bejuco para la conexión con Guateque y Sutatenza. En Nordeste, los senderos comunales se mantuvieron de manera adecuada y más aún los seccionales, pues todo el trabajo personal subsidiario se aplicó allí con preferencia a este frente. Lo mismo sucedió en la frontera con Santander, donde gracias a dicho impuesto se reconstruyeron tramos en el punto del puente de La Salguera sobre el río Molino y en el trayecto hacia Soatá y Onzaga. Adicionalmente, se recolectaron suficientes materiales para erigir el puente cercano al poblado en la vía a Cerinza (Informes de los Jefes Departamentales, 1870).



1.2.3 Puentes y ferrocarriles

La legislación sobre otras obras civiles sirvió para constituir un conjunto normativo que terminó por regular el funcionamiento y lo relacionado con la condición de puentes y ferrocarriles, elementos sustanciales en los caminos. Respecto a los primeros, las leyes facultaron al presidente del Estado para realizar contratos con sus homólogos vecinos. En este contexto, Boyacá firmó un arreglo con Santander para levantar dos de estas estructuras que sirvieran a ambos territorios, una sobre el río Chicamocha y otra sobre el Minas. Pese a los acuerdos logrados en un primer momento y a la disposición demostrada por el mandatario santandereano, este finalmente desistió y aseguró su inhabilidad para celebrar convenios de esta clase al no haberle sido concedida dicha facultad. Igualmente significativa fue la solicitud del privilegio por Inocencio Morales, ciudadano interesado en el asunto quien no consiguió manifestar a plenitud su interés. Ante esto, el documento pertinente no fue firmado oportunamente por todas las partes y, a la postre, quedó sin efecto (Valdez, 1858).

Enumerar en palabras lo que sucedía al interior de estos contratos era un verdadero desafío para los involucrados. A ciertos espíritus meticulosos, opositores del Gobierno, se les consideraba exagerados por mantener convicciones vehementes y de poca fe hacia el tesoro público. Sus apreciaciones reflejaban incredulidad sobre los compromisos contraídos, como aquellos vinculados con la gran carretera central del Estado, llegando al extremo de considerar violatorios de la Constitución y de las leyes acuerdos que, en otros casos, se celebraban en cumplimiento de normas particulares, además de ser de conocimiento público y divulgados ampliamente (Roldán, 1878a).

Según explicaba el Decreto 307 del 27 de febrero de 1878, el poder ejecutivo no solo señalaba el orden en que debían fomentarse las empresas materiales del Estado, también reconocía la



necesidad de adoptar las leyes expedidas por la Asamblea para proteger determinadas obras en las que estaba comprometido el interés individual de los empresarios. Era preciso saber de antemano si los recursos fiscales lograban hacer eficaz esa protección y en caso de no contarse con dinero suficiente para atender todos los proyectos generales de fomento, debía considerarse cuál requería cumplirse con más urgencia. Dicho decreto fue la base de las disposiciones ejecutadas por Boyacá como prioridad condicionada al presupuesto asignado, algo que en ciertos momentos incomodó los intereses de algunos particulares, pero finalmente se tornó indispensable para las aspiraciones y conveniencias estatales (Roldán, 1878a).

Como lo había establecido el artículo 1 de la Ley CCXIII de 1874, la carretera del Norte debía partir de Tunja y terminar en la ribera del río Chicamocha, en la frontera con Santander. Para mantener una línea continua que posibilitara la frecuencia del tránsito entre el sur y el norte, el 4 de mayo de 1878 se expidió el Decreto 314 que ordenó construir dos puentes sobre ese afluente: el de Soto en el paso de Capitanejo y otro en el de León, llamado Gutiérrez, entre Soatá y La Uvita.

Los trabajos contemplaron dos fases. Comenzaron en Capitanejo, con un puente de hierro y otros materiales, como ladrillo, cal y maderas. Antonio Roldán, secretario de gobierno, ordenó al jefe departamental del Norte que prestara al agente del contratista, Samuel C. Ramos, todos los auxilios requeridos para avanzar en las obras y evitar tropiezos. De igual modo, motivó a los dirigentes santandereanos a dictar las mismas providencias con el fin de concluir a tiempo.

Una característica de este puente era que no gravaba el tesoro del Estado, al depender en gran parte de los fondos nacionales a partir del auxilio votado por el Congreso en el presupuesto de gastos para la vigencia económica de 1876 a 1877. Atendiendo a estas



disposiciones, el Gobierno estatal interpretó la ley para su propio beneficio al estimar que si el poder ejecutivo tenía la facultad para construir la estructura porque hacía parte de la carretera del Norte, así como para concluir y mejorar dicha vía, entonces podía llevar esta al extremo de la frontera entre Boyacá y Santander y dejarla allí interrumpida, pues la ley no dejaba en claro si las obras de arte, como puentes y viaductos, debían contratarse por el encargado de llevarlas a cabo. Con relación al de Gutiérrez, su construcción fue más ajustada a la ley, al ser un anexo de la gran carretera de Boyacá. Por esta razón, se le dio mayor atención a su terminación para hacerla útil a las poblaciones (Roldán, 1878a).

Entre Boavita, en Boyacá, y Capitanejo, en el distrito de García Rovira y Pamplona en Santander, se insistió en erigir el puente sobre el Chicamocha, un límite natural entre los dos estados. Inicialmente fue realizado por un particular en virtud del privilegio concedido por el Gobierno santandereano. No obstante, Boavita puso en conocimiento de la jefatura que el individuo privilegiado había desconocido el derecho de este distrito para cobrar el peaje o pasaje, por el estribo o morón que le correspondía. En consecuencia, surgieron constantes reclamos entre los jefes departamentales y no hubo resultados positivos, pues los intereses económicos impedían consolidar una relación comercial entre ambas provincias (Quintero, 1873).

A pesar de ser un nodo sobresaliente de la carretera que venía del sur del Estado, el puente sobre el Chicamocha en Capitanejo dejó varios sinsabores y pocos recursos, debido a los contratos abundantes y los intereses que se entretujieron. En 1875 se concretó un acuerdo con Juan de la Cruz Lara, apoderado de Domnino Castro, destacado comerciante de Santander quien ofreció mayores ventajas y garantías para el proyecto y propuso un puente colgante de cables de alambre y planchas de hierro. El Gobierno boyacense también debía ofrecer una concesión semejante o igual



sobre la construcción de la otra parte de la obra, ubicada en la orilla correspondiente a su territorio.

Lara y Castro, en carta enviada al secretario general de Estado de 1874 (publicada en el nro. 374 de 1875 del diario oficial *El Boyacense*), señalaron que habían asegurado el cumplimiento de aquellas obligaciones con la constitución de una fianza hipotecaria por valor de \$2.000 a satisfacción del Gobierno, la cual quedaba extinguida tan pronto como este recibiera el puente por su cuenta. Boyacá también se comprometía a favor de los peticionarios a lo mismo que obligaba Santander, es decir, al derecho de cobrar pasaje por aquella cabuya mientras se ejecutaban los trabajos de la obra, de acuerdo con la tarifa determinada durante dicho periodo. Empero, la solicitud de más peso presentada era declarar libres del derecho de importación los materiales que ellos como empresarios tuvieran la necesidad de traer del extranjero para la construcción.

Como una muestra de la falta de resultados, 12 años atrás, en 1863, se había facultado al presidente del Estado a conceder un privilegio de hasta por 20 años para construir el puente, lo cual careció, en definitiva, de resultado alguno. En 1865 se expidió otra ley y por ella se extendió a 49 años el término de tal concesión, pero igualmente, nada se obtuvo. Por lo tanto, en 1873 se promulgó una ley más, se dispuso que el beneficio podía durar hasta 50 años y se definieron nuevas autorizaciones para los empresarios, sin embargo, todo fue de nuevo un fracaso. Meses después se sancionó la Ley CCXXXI y el Ejecutivo temió que también se quedara en el papel. Con la finalidad de cumplirla, se expidió el Decreto 180 y se creyó necesaria su aplicación para llevar a cabo una obra reclamada con urgencia por las poblaciones del Norte. Este llamamiento al interés individual a lo largo de 14 años no había sido suficiente para acometer una empresa de fácil realización.



No sucedía que existiera desinterés en la estructura o faltara capital para concretarla. Al jefe departamental del Norte se le recordaba continuamente de cuánto eran capaces los pobladores de la región cuando se trataba de algún trabajo relevante para el Estado o la república. También le informaban sobre la disponibilidad de dineros que si se ponían en acción llevarían a buen término empresas de notable magnitud. Los verdaderos obstáculos eran el espíritu de asociación poco desarrollado y la costumbre de no emplear los recursos en proyectos mayúsculos (Wilson, 1876b).

Así, al considerarse deberes estatales tanto fomentar la infraestructura vial como facilitar la asociación con los ciudadanos, se propuso la intervención gubernamental, al ser el vínculo para unir los esfuerzos aislados y encarrilarlos en la dirección conveniente. Se apuntaba a demostrar las ventajas de las obras y evidenciar que los capitales destinados a ellas quedarían como una de las mejores inversiones para el país. También se buscaba poner de manifiesto que con esta clase de proyectos se satisfacía plenamente el llamado patriotismo, la mejora económica de las poblaciones y la salida de la miseria. Al respecto, la idea de gobernantes y particulares no consistía en remediar un problema social de manera directa, pues no podían llevar al bolsillo de cada necesitado el dinero faltante en su hogar, o en otros casos, repartirlo a los menesterosos, sino abaratar indirectamente los productos por medio de la disminución en los costos de transporte (Wilson, 1876a).

Al hacerse referencia a los pueblos abandonados por la falta de vías y la atención que merecían del Gobierno, se recomendaba a los jefes departamentales tener en cuenta la economía de vidas, las molestias por la falta de crecimiento y la importancia que colectivamente adquieren los municipios con los grandes proyectos, pues estos son fecundos manantiales de bienestar. En este caso era el secretario general del poder ejecutivo quien recomendaba cumplir las disposiciones legislativas y ejecutivas acerca del puente en el Chicamocha y a quien también se le pedía usar las



influencias y los medios intelectuales para incidir en su construcción (Wilson, 1876a).

Los discursos manifestaban que no era una obra de especulación para los mandatarios, ni un ramo de rentas para su beneficio, pues la administración solo consideraba proyectos de exclusivo fomento. Se tenía la disposición de otorgar las concesiones necesarias, dentro de los límites de la ley y de la conveniencia pública. Muestra de ello era el Decreto 180, relacionado con la creación de empresas constructoras de vías, mandato que incluso permitía modificar sus propias directrices si esto conducía a practicar algo positivo para la región, claro está, con la condición de dar a conocer las nuevas disposiciones, para su aprobación o negación gubernamental. Por ejemplo, con el fin de levantar el puente de hierro sobre el Chicamocha propuesto en el marco de la Ley CCXXXI y de tal forma habilitar el paso de Soatá a Boavita, dar continuidad al camino nacional entre Santander y Boyacá y unir varios pueblos de este último, se aceptó recurrir a un ingeniero al servicio del Gobierno, de apellido Coley²², quien determinaría el punto más apropiado y elaboraría los diseños.

La administración otorgó entonces varias alternativas orientadas a promover las empresas materiales de utilidad para la prosperidad del país, para las cuales se calculaba el valor de sus acciones y su número de accionistas (Wilson, 1876a). Esto se evidenció a través del mismo Decreto 180, que procuraba materializar y evitar la dilatada improductividad de aquella obra prioritaria para el Norte e, indirectamente, para todo el Estado. Se crearon 12 acciones de

22 El mismo ingeniero Coley fue solicitado por el jefe departamental con el objetivo de emprender el trazado de la línea para la variación del camino nacional en el desfiladero de Guantiva, obra de importancia para los pueblos del norte de Santander. Dichos trabajos se continuaron de acuerdo con el Decreto 77 del 22 de junio de 1886. El camino de Guantiva - Tundama, también esperado por las poblaciones del norte de Boyacá a partir de la promesa de una subvención concedida por el Congreso para su apertura y mejora, buscaba unir estas dos regiones y obtener así a menor precio los artículos provenientes de los mercados santandereanos (Wilson, 1874).



\$1.000 cada una, de las cuales el Gobierno estatal tomó hasta la sexta parte y el resto se ofrecieron a particulares interesados en hacer parte de la asociación que se constituiría. Al sobrar el valor de estas sobre el presupuesto de gastos, cuyo monto ascendía a \$8.518, 69 cts., se propuso formar un fondo, ya fuera de reserva para atender a la misma empresa o bien para ser repartido una vez concluyeran los trabajos, de acuerdo con la cuota asignada a cada socio. Quienes quisieran ser accionistas se dirigirían al jefe departamental, mediante un memorial legalmente firmado, manifestándole el número de títulos a tomar y su voluntad de formalizar la escritura de vinculación (Wilson, 1876a).

Tabla 7. Principales accionistas de la empresa constructora

Accionistas	Valor de la acción
Luis Castro (2 acciones)	\$2.000
Felipe Bonilla	\$1.000
Pedro Torres	\$1.000
Dr. Ignacio Osorio	\$1.000
Dr. Ladislao Corso	\$1.000
Dr. Antonio Bernal	\$1.000
Ismael Bernal	\$1.000
Miguel Rincón	\$1.000
Carlos R. Gómez	\$1.000
Juan Blanco	\$1.000
Total	\$11.000

Fuente: elaboración de los autores con base en *El Boyacense*, nro. 403 de 1876

Eudoro Leiva, jefe departamental del Norte, informó que los accionistas estaban preparados para iniciar las obras con la mayor rapidez posible. Igualmente, aseguró que era factible contribuir con más aportes si así se requería sin subir el número de socios y estos podrían cubrir los valores pertinentes en la eventualidad de que el Gobierno renunciara a los derechos sobre las acciones.

Aunque hubo quienes suscribieron acciones hasta por \$10.000, nada pudo adelantarse en cuanto a la construcción del puente sobre el Chicamocha debido a la falta de personas competentes para determinar el punto preciso en donde debía levantarse, elaborar el plano y el presupuesto. Una vez la administración



consiguió el ingeniero, decidió encargarle estas operaciones y fueron ejecutadas cuando los trabajos preferentes de la carretera del Sur lo permitieron (Vargas, 1875).

En 1881 todavía se seguía hablando sobre la importancia de hacer realidad la obra. El presidente de Boyacá, José Eusebio Otálora, recordó que por la Ley CLXXXII de 1873 el poder ejecutivo estatal estaba autorizado a otorgar beneficios o celebrar acuerdos en asocio con Santander para realizar la construcción. De igual manera, el contratista podía cobrar derechos de pasaje como indemnización por el trabajo y los gastos ocasionados. Sin embargo, como el contrato del 7 de mayo de 1878 con el ingeniero Abelardo Ramos resultó ser más económico, el Gobierno se reservó la facultad de establecer en favor de las rentas públicas de ambos estados los derechos de pontazgo que el privilegiado habría podido cobrar en virtud de la respectiva concesión. A su vez, el artículo 3 de la Ley 25 de 1878 consintió que los dos entes territoriales acordaran los reglamentos relativos a la conservación, administración y tarifa por utilizar el puente.

En lo concerniente al puente de Soto, el 28 de febrero de 1881 se verificó en Capitanejo el arreglo por el cual se autorizó a cobrar por su paso o uso los derechos indicados en la tabla 8.

Tabla 8. Derechos de peaje sobre el puente de Soto

Valor de los derechos	Tipo de uso
20 cts.	Carga de mercancía extranjera.
10 cts.	Carga de cacao, café, algodón, arroz, harina o de bienes manufacturados en el país.
10 cts.	Cada jinete con su correspondiente cabalgadura.
10 cts.	Por cada cabeza de ganado caballar o mular que transite sin carga.
10 cts.	Por cada cabeza de ganado vacuno.
5 cts.	Por cada carga de artículos alimenticios, como panela, maíz, azúcar, papas, plátanos, yucas, arracacha, arveja, judías, etc.
5 cts.	Por cada persona a pie.
5 cts.	Por cada cabeza de ganado cerduno o lanar.

Fuente: elaboración de los autores con base en el Decreto 421 de 1881

A juicio de Otálora, este derecho sería recaudado por arrendamiento, en licitación pública que privilegiaría a quien ofreciera mayores ventajas y mejores garantías de puntualidad en el pago. El remate se haría por el término de un año y se aseguraría mediante firma hipotecaria por un valor equivalente a la cuarta parte, por lo menos, del producto total en el período para el cual se había realizado. Se pagaría por meses vencidos al empleado de hacienda designado de común acuerdo por ambos Gobiernos. La mitad del producto correspondía a Santander, la otra a Boyacá y si hubiera preferencia por el remate de Soatá, era tarea del jefe departamental del Norte aceptar la seguridad y poner en posesión al rematador. Entre tanto, el aforo para la actividad sería fijado en el pliego de cargos que oportunamente publicaría la Secretaría de Hacienda. Por último, se prohibía instalar cabuyas en inmediaciones de los puentes de Soto y Gutiérrez (Decreto 421 de 1881). Este último se encargó a Francisco María Angueyra²³, quien reportó en sus gastos los sueldos del director, el vigilante y los obreros, además de anticipaciones para ladrillo y otros materiales (Roldán, 1878c).

En la década de 1880, otras obras de infraestructura se concibieron para conectar el departamento de Occidente con Puerto Niño, en las riberas del Magdalena, e impulsar así el comercio entre Boyacá, Cundinamarca y el extranjero, como también equilibrar los gravámenes cuya aplicación situaba a los boyacenses en una situación desigual en relación con los habitantes del resto de la unión. En efecto, estaban obligados a pagar un costoso peaje por tener gran parte de sus negocios en el Estado donde residían y ejercer su comercio con el extranjero a través de su territorio, con lo cual permanecían recargados desventajosamente en sus contribuciones ordinarias. La distancia que los separaba del litoral

23 En la segunda mitad del siglo XIX, el auge del radicalismo y su interés en desarrollar las vías estimuló la construcción de líneas férreas. Ante esto, “se contrataron dos importantes ingenieros cubanos, destacándose Francisco J. Cisneros para Antioquia y Francisco M. Angueyra para el ferrocarril de la Sabana. Este último trajo a su hijo Basilio Angueyra, quien fue el encargado de las obras de infraestructura en el Estado de Boyacá a partir de 1876” (Ocampo, 2008, p. 19).



o de los ríos navegables obligó a analizar la necesidad de independizarse de la influencia a que los había sometido Cundinamarca y en ocasiones Santander. Por tal razón, se pensó en aprovechar las zonas situadas sobre el Magdalena, por donde podrían ponerse en comunicación inmediata con Antioquia, Tolima y la costa Atlántica (Otálora, 1880).

Para tal fin se expidió el Decreto 364 del 24 de diciembre de 1879, reglamentario de la Ley del 29 de octubre de 1873, que fundó el corregimiento del Magdalena. El ingeniero Ramón Cuéllar se encargó de las funciones de corregidor y comenzó a desempeñar sus deberes examinando el lugar donde se pretendió fundar un poblado llamado Vásquez o Niño, destinado a ser el puerto de comercio exterior de Boyacá. Con la fundación de Puerto Niño y los trabajos para su conexión inmediata y directa con la capital estatal, se intentó integrar económicamente a los habitantes de las riberas de la gran arteria fluvial con el interior (Otálora, 1880). Al mismo tiempo, Cuéllar se ocupó en habilitar un camino de herradura para unir el centro del Estado con aquella región.

De acuerdo con el Decreto XV del 9 de diciembre de 1867, que adicionaba el del 14 de noviembre del mismo año, el Gobierno del Estado se comprometía a declarar exenta de toda contribución los bienes que allí tuviera. Asimismo, cualquier persona establecida en el territorio de Vásquez, por donde debía atravesar el camino, quedaba liberada de conscripción militar. El término de estos privilegios era de 10 años y empezaría a contarse desde el día de la entrega al servicio público del trazado de herradura. A su vez, siguiendo este o separándose en parte, el contratista escogido para abrirlo tenía derecho a construir un ferrocarril de vía angosta y en aras de conseguir auxilios con este fin, podía cerrar los contratos procedentes, ya fuera con el Ejecutivo estatal o el de la unión, o bien con cualquier individuo o compañía particular. Claro está, quedaba obligado a concluir la línea férrea



dentro de los primeros cinco años de duración de la concesión, la cual se extendería hasta 99 años, computándose en estos los 30 adjudicados para el sendero.

Cuando finalizaran estos periodos de privilegio, la infraestructura pasaría a ser propiedad oficial estatal (el camino después de tres décadas y el ferrocarril tras casi un siglo). La administración del Estado se comprometía a conseguir de la unión la exención de todo derecho de introducción sobre los artículos, materiales, herramientas y útiles que el privilegiado y sus colaboradores necesitaran para dar cumplimiento al contrato. Se le conferían entonces seis meses de plazo, contados desde la fecha de la adjudicación, para dar principio a los trabajos del camino.

1.2.3.1 Las vías del Ferrocarril

En lo referente al ferrocarril, que iría por Furatena (Muzo) y el llano de Chiquinquirá hasta Landázuri, como también al Ferrocarril del Norte, William M. Ridley, ingeniero en jefe y agente de la Public Works Construction Company Ld. (Compañía Constructora de Obras Públicas de Londres), consideró que lo indicado por Cuéllar al proponer una nueva vía para el primero suponía un trecho de 25 millas entre los lugares mencionados, con el declive extremo de tres rieles y la necesidad de incluir túneles de cierta consideración. Sin embargo, al medir en el mapa, solo resultaban 18 millas de distancia. Aparte de estos obstáculos, la exploración se encontraba muy avanzada para ocupar a los expertos en ingeniería en el análisis de un trayecto distinto al ya escogido, resultado de un cuidadoso y detenido estudio (Ridley, 1872).

Después de inspeccionar personalmente el país, ayudado de valiosos informes, Ridley (1872) notificó al Gobierno la finalización de la etapa exploratoria del lado de la línea cuyo destino era Landázuri e indicó que excepto unos cuantos viaductos de



mediano tamaño, no se necesitaban obras de envergadura. Se realizaron ensayos en Cimitarra con la intención de cortar la gran serranía que dividía los llanos de Carare y Guayabito, pero no se obtuvieron resultados positivos, pues los promontorios detectados obligaban a cavar túneles, cuyo método resultaba costoso en un país de por sí considerado como proverbialmente peligroso e insalubre.

Por su parte, F. Geneste, Thomas Large y Walter Garland, con tres de los ayudantes colombianos, prosiguieron la exploración entre Bolívar y Saboyá y completaron, en un primer momento, cerca de 15 km, a pesar de haber encontrado inconvenientes, de los cuales se decía que podían deberse a circunstancias ajenas al proveedor oficial del Estado. La mala condición de los senderos aterró a los dueños de mulas y estos, sin duda, tuvieron más consideración por sus bestias que por los exploradores, a quienes prestaron recuas solo durante un pequeño trayecto, sin avisarles del cambio de planes.

En consecuencia, en varios lugares, los exploradores obtuvieron provisiones cuando a bien lo tuvieron los muleteros y se vieron obligados a enviar los peones a comprar víveres, ocupándolos en cuestiones ajenas a sus funciones, cuando apenas se contaba con los hombres necesarios para cumplir el trabajo. Según afirmaban, si los contratistas de los animales no los hubieran engañado, se habrían ahorrado enfermedades y penalidades, como la falta de alimentos durante algunos días, mientras que los informes se habrían entregado a tiempo. Esta situación obligó a Ridley a viajar hasta Landázuri, con pérdida de tres días de labores y cuantiosos gastos.

Las quejas eran más. Durante un mes debieron trabajar en puntos donde tenían que prescindir de las tiendas para dormir y de las escasas comodidades del campamento:



Hemos estado viviendo en ranchos de lo más miserablemente construidos i donde teníamos la fortuna de encontrar bastantes hojas de palma, procurábamos preservarnos con ellas de la humedad, casi todas las noches llovía a torrentes. A estos “goces” añádase ocasionalmente el desagradable azuzamiento del hambre; la humedad de los vestidos i de las camas; la inquietud de si nos abandonarían los peones (Ridley, 1872, p. 137).

Trazar la línea del extremo de los llanos del Carare hasta la cordillera de Landázuri causaba gran ansiedad entre los exploradores, al punto de no abandonar su misión ni posponerla para otra época más favorable, sino por el contrario, enfocarse en vencer todos los obstáculos, independientemente de su dificultad y costo. Sin embargo, aunque este aumento de trabajo acarrearía pérdidas para la compañía, los expertos determinaron cumplir a cabalidad con el contrato, reconociendo que las equivocaciones probablemente se debían al desconocimiento de Santander por parte del ministro de Colombia en Inglaterra y, por supuesto, la Public Works Construction Company Ld. había confiado enteramente en los informes dados por el Gobierno estatal cuando se estaban considerando las condiciones y circunstancias del acuerdo (Ridley, 1872).

Finalmente, el secretario de hacienda y fomento de la nación, Aquileo Parra, envió una carta a Ridley en la que informaba la autorización del presidente de la unión para suscribir el contrato de exploración y trazado del ramal del ferrocarril a vapor por Boyacá y Santander. Además, le solicitaba una explicación por escrito acerca de las razones que había tenido para rehusar la propuesta de explorar la línea del Chicamocha a Paturia, acordada por varios ciudadanos para el trazado del Ferrocarril del Norte y recomendada al poder ejecutivo por la Asamblea de Boyacá.

En la misiva también se expresaba gratitud hacia Simón B. O’Leary y Carlos Schloss por sus muestras de interés a favor del país al



intervenir amistosamente en la negociación que condujo a un contrato en 1881 para realizar una carretera o un ferrocarril entre Bogotá y Cabuyaro o un punto cualquiera en el río Meta. Sin embargo, la falta de obreros, las guerras civiles, los elevados costos y las dificultades de los terrenos para transportar la maquinaria y los equipos impidieron la iniciación de los trabajos. Este proyecto, como también el Ferrocarril de Oriente, procuraban la comunicación de Bogotá con la vía hacia los llanos (García, 2003). En su respuesta, Ridley (1872) adjuntó además un mapa del trazado de la línea de Chicamocha a Paturia y los memoriales en que varios ciudadanos santandereanos y boyacenses solicitaban hacer por ella el Ferrocarril del Norte, de manera que el ingeniero los tuviera presentes al definir su opinión respecto a esta vía.

Como respuesta a esa petición, Ridley explicó sus razones para no acometer la inspección del terreno por el trayecto principal del ferrocarril, como lo pedían los habitantes de Piedecuesta. Observó que los directores de la compañía le habían recomendado, en consonancia con los intereses nacionales, escoger las líneas no solo más económicas sino más directas. Aconsejaban al Gobierno abstenerse de adoptar trazados aparentemente halagüeños y ventajosos, ya que esto podía llegar a convertirse en un gravamen permanente para el tesoro nacional. Tampoco era prudente embarcarse en proyectos por fuera del alcance de los recursos rentísticos, pues el país se encontraba en su infancia en materia ferroviaria (Ridley, 1872). Además, se debía esperar el cumplimiento de la ley del Congreso que disponía como se entraría en los departamentos de Socorro y Guanentá.

Aun así, este ramal ferroviario era urgente. Existían tres vías aprovechables y su ejecución se esperaba a partir de la línea principal propuesta, cerca de Vegas de Infante. Sus trayectos eran:

Siguiendo de allí, por el Valle de Onzaga, hasta cerca de su origen, atravesando el grupo de montañas que los separa del Valle de Charalá, i siguiendo este hasta San Gil: trecho cuya



longitud no puedo fijar en menos de 65 millas. La segunda vía parte de la línea principal en o cerca de la Boca de Mauro, i siguiendo el curso de los ríos Sube, Suárez y San Gil, cuya longitud mínima será de 50 millas. La tercera se desprende en Leiva o sus inmediaciones, sigue los valles de Monquirá i Suárez i continúa desde allí por el Socorro hasta San Gil, que no será menos de 80 millas (Ridley, 1872, pp. 137-138).

La comisión exploradora encargada de las líneas sucursales del Ferrocarril del Norte empezó sus trabajos en el sitio de Barbosa, en dirección a Sema, sección que estaba a cargo de George P. Paul, Manuel H. Peña, Roberto Anzola y Juan E. Ulloa. Otro grupo compuesto por Thomas Large, Walter F. Garland, Enrique Morales y Tomas Aldana partió para San Gil, con el mismo objetivo. Hubo pues personas notables con interés en el progreso del país que cooperaron y proporcionaron varios de los recursos necesarios. A su vez, en carta enviada al jefe departamental de Occidente (publicada en *El Boyacense*, nro. 300 de 1873) varios ciudadanos de Monquirá expresaron su disposición para ceder sus terrenos a favor de la construcción de uno de los ramales.

Ante la importancia de materializar esa vía férrea compuesta de dos secciones interoceánicas (la del Pacífico y la del Norte), el Congreso fue convocado a sesiones extraordinarias para solicitar la autorización que condujera a contratar definitivamente su realización. Esta era una solución a problemas económicos primordiales de la nación y una inversión hacia la consecución de la paz pública. El presidente Manuel Murillo Toro la calificaba como la verdadera columna de granito “del majestuoso edificio que estamos empeñados en levantar” (1873, p. 183).

En definitiva, el Congreso de Colombia autorizó al Ejecutivo para concretar la construcción del Ferrocarril del Norte con arreglo a los planos y trazados que debía presentar la Compañía Constructora de Obras Públicas de Londres, en cumplimiento del



contrato del 10 de enero de 1872 alcanzado en la capital inglesa por el ministro de la república con esta empresa. Si no se seguían estos términos, el Gobierno podía practicar la exploración, levantar nuevos mapas y negociar una vez más la ejecución de la vía, brindando un privilegio hasta de 50 años y una garantía, hasta por los 25 primeros, del 7% anual de utilidad sobre el capital invertido en la línea y las obras adyacentes, siempre y cuando el oferente seleccionado aceptara la obligación de comprobar sus gastos de ejecución. La suma garantizada no podía exceder los \$20.000.000 (Murillo, 1873).

Asimismo, se aprobó una emisión de obligaciones del Gobierno para que ganaran el 7% de interés anual, amortizables en el término de 25 a 50 años por medio de un fondo acumulativo, también garantizado de manera oficial. Dichas obligaciones eran pagaderas, así como los intereses, por semestres vencidos y podían alcanzar hasta la suma nominal de \$20.000.000. Era posible destinar parte de su producto al pago de intereses y al fondo para amortizar, habilitado durante la construcción del ferrocarril o de sus secciones, en caso de que el Ejecutivo juzgara conveniente dividir la línea para finalizarla sin imponer de una vez sobre el tesoro público el gravamen del costo total. Por medio de un empréstito, inferior a \$20.000.000, se obtendría el monto necesario, de conformidad con las prescripciones definidas en cuanto al interés y la amortización requerida para su consecución. Si las instancias gubernamentales brindaban las seguridades suficientes, todo el proyecto debía contratarse con una firma constructora de obras públicas (Murillo, 1873).

A esta compañía se le podían conceder gratuitamente acciones en la empresa, como un estímulo y sin garantía de interés, hasta una cifra equivalente a la duodécima parte del capital efectivo invertido en los trabajos. Sin embargo, para hacer uso de tal prerrogativa, era indispensable que el Ejecutivo se cerciorara previamente de la cantidad por la cual se completaría el ferrocarril, en vista del



presupuesto recibido y de su publicación oficial, conjuntamente con una valoración de los planos y trazados presentados por la Compañía de obras públicas de Londres (Ley 89 de 1873).

La Ley CL sobre mejoras materiales fue el resultado de las funciones organizadas por la Asamblea boyacense para decretar que la compañía seleccionada por él con el propósito de abrir el Ferrocarril del Norte, podía hacerlo libremente a través del territorio estatal, por las zonas definidas y los puntos más adecuados. Del mismo modo, el Ejecutivo central o quien se contratara tenía libertad para realizar el ramal del ferrocarril destinado a unir el centro del Estado con la línea principal. Igual potestad se concedía para habilitar carreteras en aquellos lugares donde surgían obstáculos en la ubicación de rieles. También se cedía a la administración nacional, a título gratuito, la faja de tierra necesaria para trazar la línea férrea a través de Boyacá. De esta manera, su apertura se declaró de utilidad pública y se promovió la expropiación de las zonas cuya ocupación se requiriera. Se indemnizaría del tesoro a los propietarios que no hicieran la cesión gratuita y el Gobierno presentaría a la firma escogida los auxilios dependientes de su autoridad en la parte correspondiente a Boyacá (Informes de los Jefes Departamentales, 1870).

El discurso sobre los presupuestos para las vías y el producto de las rentas solía ir ligado con aquel referente a los cambios en los trazados. Estas modificaciones fueron la causa principal de los infructuosos proyectos viales en Colombia. Ahora bien, Boyacá lograba una notable utilidad con la creación de una vía férrea que diera salida a sus frutos y fomentara su cuasi muerta industria. Comprendido esto por el presidente estatal, no esquivaría esfuerzo alguno a fin de que el cuerpo legislativo auxiliara con cuantos medios tuviera a su alcance la obtención del apoyo del Gobierno nacional en tal empresa, pero se necesitaba el esfuerzo de los legisladores (Murillo, 1873).



A los jefes departamentales se les informó que antes de proceder a la expropiación de los terrenos para el trayecto del Ferrocarril del Norte y su ramal, requerían averiguar con los dueños si estaban dispuestos a cederlos gratuitamente en vista de las grandes ventajas para el Estado y los particulares derivadas de tal empresa. Una vez diseñado el trazado, se sabrían con precisión las zonas que atravesaría la línea en cada departamento y las propiedades a ocupar. Según el artículo 3 de la Ley CI, el presidente del Estado debía indagar cuáles de estas eran factibles de ser expropiadas con previa indemnización. De tal modo, era posible comunicarse con los dueños para consultar su voluntad de ceder de forma gratuita sus secciones de tierra (Murillo, 1873).

El Congreso colombiano avaló al poder ejecutivo para contratar la construcción de la línea principal, haciendo uso, con aplicación a ella, de los fondos y concesiones dispuestos por la Ley 89 de 1873, para materializarla con sus ramales de Boyacá y Santander. La única restricción consistía en no tomar el empréstito o emitir obligaciones en porciones que excedieran los cinco millones de pesos cada quince meses. Aprovechando las libertades tratadas en el artículo 1 de dicha ley, se permitió convenir la realización de la parte comprendida entre el río Carare o cualquiera de los afluentes del Magdalena y un punto de la altiplanicie cercano a Chiquinquirá. En aras de mejorar el trazado, se ordenó abrir una trocha en toda la extensión del trayecto, incentivar a las personas a establecerse en sus áreas aledañas y ejecutar todos los arreglos preparatorios (Murillo, 1873).

Para consolidar un nuevo presupuesto destinado a esta sección, se dispuso un crédito por \$100.000, adicional a los fondos para gastos del periodo. Sin perjuicio de las autorizaciones ya concedidas, el Ejecutivo podía facilitar la organización de una compañía anónima, con residencia en el país, encargada de emprender la construcción. Por lo tanto, tenía potestad para tomar en dicha compañía el número de acciones convenientes que brindaran una



renta anual del 7% a favor del capital ingresado por los demás accionistas, como también para conseguir empréstitos en el extranjero por las sumas que cubrieran, a su debido tiempo, esos títulos adquiridos y permitieran aplicar, para pagarlos, el sobrante de los fondos especiales creados por la Ley de junio 5 de 1871, referente a mejoras materiales y colonización de tierras baldías. Se contemplaba la condición de hacer esto después de cubrir los intereses de los préstamos recibidos previamente. El producto de la participación en salinas, correspondiente a Cundinamarca, Boyacá y Santander, concedido por la Ley de mayo 24 de 1869, también era asignable a las obras o para saldar los porcentajes de interés sobre el dinero invertido, siempre y cuando se considerara esencial. A su vez, se designaba el saldo anual arrojado a favor del tesoro por los recursos nacionales (Ley 31 de 1874).

Para asegurar el pago de los préstamos, se canalizarían los fondos especiales de la Ley del 5 de junio. A este efecto, en calidad de garantía, se sustituiría la renta del Ferrocarril de Panamá al impuesto adicional sobre los derechos de importación si a través de tal sustitución se alcanzaban los empréstitos con mayores ventajas hacia el Gobierno. Para cubrir los intereses, se quiso comprometer, en especial, la parte libre de la renta de salinas y acordar la construcción mediante una combinación de subvenciones anuales y la explotación de la vía por la compañía escogida (Ley 31 de 1874).

Una vez se efectuaron las nuevas exploraciones, el Ejecutivo se vio ante varias opciones. Si el proyecto se ejecutaba por cuenta gubernamental, debía incorporar todos los recursos y medios concedidos por la ley. Para esto, se crearía una superintendencia del ferrocarril, exclusivamente encargada de la dirección, y se suministrarían los empleados necesarios. De igual forma, en aras de hacer efectivo el impuesto adicional al de la renta de salinas sin limitar el radio de consumo de la sal perteneciente al Gobierno, era aceptable aumentar el derecho de importación de



este producto de origen marino y se cobraría en las aduanas el de internación, determinado por la Ley del 5 de junio, sin perjuicio de adoptar otras providencias para evitar que el mineral ingresara sin saldar el correspondiente tributo. Adicionalmente, la utilidad resultante se cedía a favor de los estados en cuyo territorio se cobraba la internación, para ser aplicada en mejoras materiales, según lo dispusieran las respectivas legislaturas (Ley 31 de 1874).

En septiembre de 1874 se inició tanto la recaudación de fondos especiales para las mejoras internas como el incremento de los impuestos adicionales, en la proporción acordada en el artículo 6 de la Ley 89 de 1873. Esta facultó al poder ejecutivo para amortizar lo debido a octubre primero de 1863 por el empréstito contraído por la república en Londres, al igual que para contratar la apertura de un camino que sirviera para la vía férrea entre Agua-Larga (donde finalizaba la carretera de Occidente) y el río Magdalena, en un punto entre Conejo y Guarumo. Por otra parte, mientras se acordaba la realización de los ramales accesorios y se iniciaban sus trabajos, se destinaron \$25.000 anuales del tesoro nacional al fomento de la carretera de Boyacá, cuya finalidad era enlazar la capital estatal con la línea principal del ferrocarril (Ley 31 de 1874).

En carta enviada por Aquileo Parra (1874) al secretario general boyacense, se le informaba de la publicación en el nro. 3196 del Distrito Oficial del Decreto ejecutivo 209, que determinaba las bases sobre las cuales se contrataría la apertura del ferrocarril con la compañía anónima nacional cuya organización estaba promoviendo. Se le pedía hablar sobre aquel mandato al presidente del Estado, como también acerca del oficio dirigido para manifestarle la satisfacción de la unión si Boyacá solicitaba en las sesiones de la Asamblea autorización para tomar acciones en la empresa.

Según Parra (1874), lo considerado por el Gobierno nacional para procurar el concurso de todos los estados no era precisamente el



provecho económico directo para seis de ellos, sino un interés superior asociado con el valor de entrar como accionistas en una empresa de innegable utilidad para la sociedad. Se aludía también a la conveniencia de fortalecer los vínculos interestatales si se evidenciaba una colaboración para fomentar mejoras materiales. Con base en estas reflexiones, la petición no se dirigía a que Boyacá suscribiera un número considerable de acciones, únicamente algunas, aquellas a su alcance, como manifestación de su buena voluntad.

El presidente del Estado estimó su colaboración como una muestra de deferencia hacia la administración nacional y ordenó remitir un oficio de respuesta. Tras haber recibido el visto bueno para contestar, el secretario general boyacense, José A. Vargas, se dirigió al secretario de hacienda y fomento y manifestó que había sido encargado para informar respecto al consentimiento que se pediría a la Asamblea en sus próximas sesiones con el propósito de tomar acciones en la empresa del ferrocarril. Además, se promovería lo conveniente para incentivar a los particulares a hacerse de ellas en el mayor número posible. Por consiguiente, el Gobierno nacional contaba con el apoyo y la colaboración estatal para llevar a la realidad la obra más trascendente a emprender en el país, como también para todo lo referente al impulso de las mejoras materiales (Parra, 1874).

1.2.3.2 Conflictos internos en el asunto del Ferrocarril del Norte

En el ramo de fomento, el Ferrocarril del Norte fue, junto a la carretera del Sur, uno de los proyectos más notables en que se centró el Estado. Si bien ya se habían hecho estudios para su construcción, la compañía a cargo de esta tarea determinó realizar otros complementarios. Estos ratificaron lo practicable de la obra—algo ya averiguado— como también la viabilidad de economizar con relación al presupuesto inicial. A Boyacá se le habían pedido



dos instalamentos, uno de \$8.000 y otro de \$16.000, los cuales se cubrieron rápidamente. Sin embargo, una ley del Congreso dispuso la disolución de la Compañía Nacional del Ferrocarril del Norte, pero esta no accedió y la Asamblea del Estado entró a disponer sobre dicho particular de manera concluyente.

En medio de esta coyuntura, el Gobierno estatal tenía conocimiento de la intención del Ejecutivo nacional de discutir un contrato con el ingeniero Ross para realizar un ferrocarril central que pasara por Tunja y la hoya del Chicamocha o la del Suárez, cruzara Paturia y llegara al Magdalena. En caso de concretarse, ante la disolución de la compañía original, la Asamblea decidiría una solución para tal evento, de manera que el Gobierno boyacense notificara algunas instrucciones a su agente en Bogotá o variara las disposiciones iniciales (Rodríguez, 1877b).

Inicialmente, el 23 de enero de 1875 se reunieron en Tunja José Joaquín Vargas, José del C. Rodríguez y Manuel Antonio Camacho, miembros de la junta directiva del Ferrocarril del Norte. Instalada esta, el primero fue electo presidente, Francisco de P. Azula se designó como secretario y Pedro Cortés, representante estatal en la compañía. En la sesión se comentó el pago del primer instalamento de las 200 acciones a que se había suscrito Boyacá en dicha empresa y se decidió girar, a través de Ceferino Mateus, una libranza por \$8.000 favorable a la junta y contra el tesorero general de la unión por parte del administrador de hacienda nacional del Estado. El presidente adquirió de Cortés un recibo del Banco de Bogotá, expedido a favor del secretario general boyacense, para comprobar el pago de esa primera cuota como socio en la firma (Cortés, 1875).

Vargas tuvo conocimiento del mensaje (publicado en el nro. 379 de *El Boyacense* de 1875) enviado al presidente de la junta auxiliar del Ejecutivo en la empresa, la cual fue reemplazada por la directiva por él presidida. Como respuesta, informaba que ante



el inconveniente derivado de la residencia por fuera de Boyacá de José María Vásquez D. y Benito L. García, se habían nombrado suplentes en ese comité central a José Anunciación Vargas, Clímaco Calderón, Hermógenes Wilson e Hipólito Machado. A su vez, anunciaba la suscripción de un considerable número de acciones, la recolección de la mayor parte del primer instalamento y la obtención en Londres del empréstito exigido. Por estas razones, se había resuelto principiar los trabajos del ferrocarril y de acuerdo con correos enviados al extranjero por el ingeniero en jefe, González Vásquez, se pedían a Inglaterra, Estados Unidos y Francia, las máquinas, las herramientas y los útiles pertinentes, respectivamente. Entre tanto, los primeros rieles se estaban tendiendo en el valle del Carare y una de las secciones de ingenieros adelantaba en la altiplanicie el trazado definitivo de la línea.

Si bien existía interés en llevar a cabo el proyecto, una nota del ministro de Colombia en Europa, dirigida al secretario de hacienda (aparecida en el nro. 384 de *El Boyacense* de 1875), transcribía la propuesta de la Compañía Constructora de Obras Públicas de Londres para hacer el ferrocarril desde el Carare hasta Chiquinquirá. La firma presentaba este ofrecimiento en virtud del derecho concedido en el contrato que remitió a los ingenieros encargados de diseñar el primer trazado, lo cual comprueba su convicción respecto a la facilidad para concretarlo. Esta era una prueba de la motivación y disposición para continuar la obra, postura opuesta a los obstáculos encontrados en Boyacá, y servía como un sólido argumento contra quienes, sin tener conocimiento científico en la materia, recalcan enfáticamente la imposibilidad de construir la vía.

Pese a todas las propuestas y expresiones favorables a la puesta en marcha de los trabajos, la Ley 42 de 1877 dispuso liquidar la Compañía Nacional del Ferrocarril del Norte. El Congreso colombiano dio paso a su disolución para quedar en capacidad de efectuar otros contratos dirigidos a lograr una línea férrea en



la dirección más apropiada, desde la capital de la república hasta el río Magdalena. Una vez disuelta la empresa, se devolvería a los estados, las municipalidades y los particulares, el valor de los instalamentos cubiertos de sus acciones, más sus intereses no pagados al 7% anual. Por su parte, el Ejecutivo podía aprovechar los materiales comprados para la vía del Carare en la realización de un tramo en la sabana de Bogotá, entre esta ciudad y un destino que bien podía ser Zipaquirá o Facatativá, y quedaban a su disposición las leyes vigentes sobre el particular y los recursos facilitados por las autoridades. Igualmente, se le daba libertad para usar las autorizaciones conferidas con el propósito de contratar la construcción del corredor como si lo hubiesen sido para hacerlo desde la capital de la unión hasta algún punto de la gran arteria fluvial²⁴.

Por su parte, la Asamblea de Boyacá, a través del acta de octubre 4 de 1877 (publicada en el nro. 102 de *El Boyacense* de 1878), instó al Ejecutivo a dar instrucciones al representante del Estado

24 Sin embargo, estos discursos auspiciosos para las vías férreas se contraponían a otros de años previos y, en particular, a aquellos cuyos asuntos expresaban intereses contrarios al tema de fomento y obras públicas y abogaban por fundar instituciones con distintos fines. Ejemplo de ello se observa en la Ley 69 de 1877, publicada en los nros. 424 y 426 de *El Boyacense* de aquel año, la cual creó la Escuela de Ingeniería Civil y Militar Independiente de la Universidad Nacional y estableció además un instituto separado bajo la dirección y vigilancia del poder ejecutivo nacional. Asimismo, la guerra de 1877 tuvo un impacto en la cancelación de la Compañía Nacional del Ferrocarril del Norte. Los hechos ocurridos después del combate del Cocuy, cuando una comunicación remitida al general mayor del ejército estatal informó que si Solón Wilches necesitaba de la fuerza de Boyacá apostada en el Norte, podía solicitar su paso por el territorio de Santander con el objetivo de ponerla a disposición de sus respectivas autoridades civiles y militares. Para proceder así, el presidente tuvo en cuenta distintos factores: las tropas en cuestión se encontraban al servicio de la unión, el Gobierno santandereano siempre había concedido permiso al boyacense para pasar los límites entre sus territorios y el Ejército del Norte tenía a Wilches como general en jefe. Este envió una fuerza a Málaga y de inmediato siguió hacia aquella ciudad el Batallón 1° de Tunja y el 5° de Boyacá. Parte de este último quedó situado en Soatá y el resto en La Uvita, según se supo gracias a Manuel Galán, oficial mayor encargado del despacho, como lo corroboran las notas relacionadas con el regreso de los hombres luego de la batalla del Cocuy, publicadas en *El Boyacense* (nro. 420 de 1877). Así, el peso adquirido por este enfrentamiento bélico llevó a restarle importancia a la liquidación de la empresa.



en la Compañía del Ferrocarril del Norte, de modo que los votos estatales sirvieran para conseguir su liquidación y promover lo pertinente hacia la recuperación de los fondos inútilmente comprometidos en tal empresa. En este mismo sentido se transmitieron indicaciones a los legisladores de Cundinamarca y Santander, a fin de seguir resoluciones similares si así lo estimaban.

En cuanto al Ferrocarril Central, este apuntaba a resolver una necesidad apremiante de los boyacenses: impulsar su comercio mediante un mercado exterior conducido con sencillez, en el cual se verificara un intercambio de los variados productos de sus industrias. Se precisaba entonces de una vía férrea que cruzara todo el territorio estatal en dirección hacia alguno de los ríos navegables. Como el proyecto acordado por el Gobierno federal con el ingeniero Ross satisfacía perfectamente estas condiciones, se resolvió aprobar el contrato y destacar la diligencia en dicho negocio del presidente, Aquileo Parra, al anteponer esta línea sobre la del Carare. De tal forma, se priorizaban los intereses de los estados del interior de la unión. La proposición fue aprobada con unanimidad por la Asamblea y así se hizo constar, a solicitud de Pedro Cortés (Rodríguez, 1877b)

El contrato del 24 de septiembre de 1877 para la construcción de este ferrocarril fue recibido con satisfacción en Boyacá, tanto por los particulares como por la Asamblea. Esta reconoció la gestión nacional a través de una proposición que terminó siendo una interpretación positiva del apoyo hacia la región. Se pensó en una gran vía que partiera de la bahía de Buenaventura en el Pacífico, fuera por el río Magdalena y terminara en el océano Atlántico, atravesando Cauca, Tolima, Cundinamarca, Boyacá y Santander. Según esta ruta, no se trataba de ramales para los dos últimos, pues solo llegarían cuatro o cinco leguas hacia sus zonas occidentales (Rodríguez, 1877b).



Precisamente, por su recorrido enteramente central, Boyacá tenía gran interés en un corredor así para ponerse en contacto con los demás estados y con países extranjeros. Pese a ello, las circunstancias no habían sido favorables para la empresa, en especial por su costo, de modo que las poblaciones de las regiones potencialmente beneficiarias aguardaban con paciencia el día de un florecimiento de la industria gracias a las leyes nacionales de fomento.

Cuando en 1871 se presentó el proyecto, posteriormente convertido en ley sobre fomento de mejoras materiales y colonización de tierras baldías, el presidente sabía que el Ferrocarril Central podría no pasar por los principales centros poblados boyacenses. Ante tal eventualidad, se pensó en extender una extensión cuyo trazado se internara en el departamento del Centro y algo semejante se estipuló para Santander. De tal manera se quiso distribuir entre los estados, con la mayor equidad posible, los beneficios y mejoras resultantes de las obras públicas, pues esto resultaba conveniente para obtener la aprobación general sobre la favorabilidad de la empresa. Sin embargo, en virtud de los informes de William Ridley, causantes de notable sorpresa, se desechó la idea de esta línea férrea y se escogió la del Carare, considerada más favorable. En consecuencia, se diseñaron los trazados de los ramales y se elaboraron los respectivos presupuestos, para finalmente juzgar como muy grande el costo total de la obra (Rodríguez, 1877b).

Frente a este nuevo fracaso, en 1874 se dieron otras autorizaciones al Ejecutivo nacional para contratar la realización de la línea principal del Ferrocarril del Norte. También se prescindía de los ramales, aunque se otorgaba un auxilio de \$25.000 anuales para la carretera que partiera de Tunja y se enlazara con esa vía. Esto se vio como una pérdida para el Estado, pero no había más opción.

En la primitiva ley sobre mejoras materiales se consideró equitativo tener en cuenta los intereses de Boyacá, pues de otro



modo los representantes estatales quizá no habrían dado su voto para ese acto legislativo. En la legislación posterior se trató, de alguna manera, de otorgar al Estado cierta compensación por no resultar tan favorecido como los demás por el proyectado ferrocarril. Además, convencido de las gravísimas dificultades con que tropezaba para llevarlo a cabo, el Gobierno boyacense no vaciló en aceptarlo de cualquier forma, pues le reportaba una utilidad indirecta y, cualesquiera fueran los beneficiados directos, el provecho nacional era indisputable. Políticamente hablando, el contrato del Ferrocarril Central establecía un sistema de igualdad, tan necesitado por las confederaciones para conservarse y progresar, mientras que en lo económico parecía haber encontrado la fórmula para hacer realidad el proyecto (Rodríguez, 1877b).

Cuando se hablaba de empresas de utilidad general, Boyacá no hacía objeción alguna y contribuía al pago de los empréstitos adquiridos con el fin de llevarlas a efecto, sin importar que estuvieran distantes o retiradas. Este era su deber, de otra manera perjudicaría los intereses de la nación y reduciría las grandes cuestiones nacionales a asuntos locales, pequeños y estrechos. Al respecto, según los cálculos presentados por el ingeniero director estatal de obras públicas y los datos obtenidos sobre el costo real de los ferrocarriles de vía angosta, era menos gravoso para el Estado emprender la construcción de esta clase de obras —pues impulsarían y facilitarían el comercio en mayor medida y con más ventajas— que continuar las carreteras del Sur y del Norte.

Por consiguiente, en vista de la casi inmodificable inviabilidad del Ferrocarril Central, dado su impacto para el tesoro nacional, se tornaba palmaria la necesidad de conseguir los medios orientados a lograr una comunicación rápida y fácil con Cundinamarca, Santander, los centros comerciales de la costa Atlántica y el exterior, con el ánimo de reanimar la industria regional y desarrollar la riqueza pública. Sin embargo, uno de los inconvenientes más serios para las vías férreas en el interior del país radicaba en la



imposibilidad de obtener los materiales requeridos a precios consecuentes con los fondos disponibles para dicho objeto (Rodríguez, 1877b).

1.2.4 La Ferrería a gran escala

La única solución a esa dificultad era establecer en el Estado una ferrería de gran escala que suministrara los rieles, los artículos rodantes y las demás piezas de hierro imprescindibles para el ferrocarril, además de fabricar máquinas agrícolas, herramientas y todo tipo de elementos férreos a un precio cómodo y barato, lo cual produciría indiscutibles beneficios para el progreso estatal. Si bien no se contaba con recursos suficientes para atender las mejoras físicas, por medio del crédito era viable acceder al dinero faltante y recurrir a las autorizaciones concedidas por las leyes al poder ejecutivo para hacer frente a esa escasez. Por lo tanto, se decretó la creación de esta clase de fábrica, junto con los talleres para laminación y elaboración de maquinaria, puentes, viaductos, techos, edificios y, en general, una diversidad de instrumentos de este metal, aplicables a los requerimientos de las industrias agrícola y fabril. Se organizaría una compañía con capital de \$200.000, dividido en 200 acciones de \$1.000, de las cuales el Estado tomaría 65 (Roldán, 1878a).

Según Roldán (1878a), la ferrería se instalaría en Samacá si se adquirían las minas de hierro y de carbón, al igual que los edificios y útiles allí existentes, de lo contrario, sería en otro punto del Estado. Con la finalidad de facilitar su establecimiento y el de los talleres mientras se organizaba la empresa, el Gobierno intentó arreglar por su cuenta, con empresarios de ese distrito, la compra de dichas vetas, de los terrenos, hornos, edificios y útiles ya existentes allí. De hecho, pretendió utilizar \$20.666 que le correspondían en 1878 por el arrendamiento de los depósitos de esmeraldas de Muzo y \$60.000 adeudados por el tesoro de la unión por concepto de su participación en la renta de salinas



entre 1876 y 1878. El empréstito se pactó hasta con el 10% de interés anual y tenía por fondo de amortización el producto de esos yacimientos de las gemas preciosas.

Ahora bien, el interés por articular los caminos con el ferrocarril se destacaba dentro del amplio conjunto de leyes abarcadas en las sesiones de la Asamblea. Los legisladores de 1874 deseaban construir una gran carretera para dividir el Estado de sur a norte y de forma tal que pudiera convertirse en línea férrea. Para ello, dispusieron una inversión de \$50.000 (Roldán, 1878b). La apertura de la ferrería repercutía necesariamente en la construcción de esta vía, pues ambas empresas se necesitaban una a la otra y debían apoyarse mutuamente. La primera encontraba en la segunda un destino para sus productos y esta, a su vez, los usaría a medida que lo permitieran los recursos del tesoro y las exigencias de la industria. La autorización requerida estaba consignada en la Ley 37 de 1878 que facultó la cesión de la carretera al proyecto del Ferrocarril Central (Otálora, 1878b).

Por su parte, Basilio Angueyra propuso al Gobierno hacer cada kilómetro de la línea férrea a través del Estado en dirección sur - norte por \$50.000 la legua, sobre la base del funcionamiento de la ferrería. Se esperaba que si los fondos para la carretera continuaban disponibles, en pocos años se completaría fácilmente la sección del ferrocarril a cargo de Boyacá. Para calcular la viabilidad de llevarla al Chicamocha por la vía de Soatá, el presidente estatal ordenó al ingeniero practicar un riguroso estudio hasta Capitanejo. Los resultados fueron completamente satisfactorios, pues no se identificaron dificultades para llegar hasta ese lugar y, proporcionalmente, los gastos serían menores en comparación con los calculados sobre el trazado carretable, al pasar por terrenos planos de considerable longitud donde no se precisaban grandes desarrollos (Otálora, 1878b).

El presidente resaltaba la importancia de la ferrería para hacer posible el Ferrocarril Central y la planeada línea Bogotá



- Capitanejo - Paturia, de manera que los diputados tuvieran en cuenta este factor para forjarse un criterio respecto al “célebre” contrato Ross, destinado a realizar la ferrovía. Este, de acuerdo con el mandatario, era perjudicial, de un costo exagerado, carente de futuro y eminentemente ruinoso para el tesoro público de Colombia. Por el contrario, el estudio sobre la Carretera del Sur contemplaba una disminución de gastos que favorecía la vía férrea. Esta, con una longitud de 120 leguas desde Bogotá hasta Paturia, a razón de \$50.000 por cada una, tan solo costaría \$6.000.000. El establecimiento de la fábrica especializada en hierro también resultaba ventajoso para el proyecto. Según el gobernante, existía un negativismo en torno a estas obras:

ciudadanos cuyo corazón se había envenenado con la emulación o la envidia, quienes combatían esta clase de empresas que incuban la resurrección de la República y llevaban en sí el sello de la prosperidad nacional (...) lo injusto e incomprensible era que esta empresa fuera combatida por otros ciudadanos que sentían latir sus corazones con orgullo al descubrir horizontes no lejanos en los cuales se dibuja en perspectiva brillante el engrandecimiento de la patria (Otálora, 1878b, p. 406).

Igualmente, le causaba verdadera sorpresa que el contrato Ross se hubiera celebrado a pesar de haber contado con la intervención de un ciudadano de talentos y dotes tan sobresalientes como Aquileo Parra. Esto generaba varias preguntas: ¿qué datos tuvo presentes para cerrar ese acuerdo?, ¿se había hecho el trazado?, ¿se levantaron los planos y perfiles?, ¿se calcularon los presupuestos y se tenía un cómputo aproximado del costo de la empresa?, ¿se había siquiera investigado por peritos la dirección de la línea? A pesar de tales interrogantes, nada procedió sin luz ni dato ni concierto alguno. Esto convenía, sin duda, a Ross, quien sabía lo que hacía en su condición de hábil ingeniero y negociante entendido, pero de ninguna manera favorecía a la nación (Otálora, 1878a).



De todo lo expuesto se deducía directamente que si el país requería una transformación industrial, esta solo se alcanzaría mediante la consolidación de alternativas que favorecieran su enriquecimiento. Para tal fin, era preciso fundar empresas matrices, cuya producción infundiera energía a otros sectores. Este enfoque reafirmaba aquella iniciativa que incubaba eficientemente una fuente de prosperidad industrial para el Estado, como era la herrería a gran escala.

1.2.5 Vinculación de caminos a ferrocarriles: las carreteras del Sur y del Norte

Los artículos 3 y 4 del Decreto 307 de 1878 avalaron la apertura de las carreteras del Sur y del Norte por los sistemas de administración o de contratos y otorgaron potestad al Ejecutivo para que, después de terminada la primera, dispusiera la exploración y el trazado de la segunda²⁵, “cuidando de que el desnivel no exceda del 5% y de que las curvas no bajen de 20 m de radio, a fin de que pueda convertirse dicha carretera en ferrocarril” (Roldán, 1878a, p. 53).

La penitenciaria estatal fue empleada para instalar allí los talleres donde se producirían y repararían elementos indispensables destinados a los trabajos de construcción. Cada espacio tenía su respectiva función: en la herrería se componían las herramientas averiadas y se elaboraba un número considerable de instrumentos de hierro, mientras que en la carpintería se hacían carretillas, nuevas piezas para las máquinas y se reemplazaban otros artefactos.

25 Durante la guerra de 1885 y 1886, la carretera del Norte sucumbió en el abandono al desviarse su presupuesto para los gastos militares, de suministros y empréstitos. Terminado este conflicto, la nación destinó una suma en vista de la importancia de la vía y el abandono al que había sido sometida. De este modo, contribuyó a cubrir sus gastos y admitió las deudas existentes mediante el Decreto 85, publicado en el Boletín Oficial (nro. 124 de 1886).



Sin embargo, el presidente boyacense había aprobado mediante el artículo 1 de la Ley 37 de 1877 la cesión de la carretera del Sur para realizar el Ferrocarril Central. Este hecho revelaba claramente el espíritu dominante en la mayoría de la Asamblea, como era establecer tal línea férrea. Incluso, si esta no se concretaba, el Estado podía hacer con sus propios recursos otra de vía angosta para atravesar su territorio en toda su extensión de sur a norte. De tal manera, las sumas asignadas al camino carretable se aplicarían en este tipo de obra a lo largo del mismo trazado, teniendo la seguridad, como se preveía, de acceder a los materiales y rieles a precios relativamente equivalentes a los que podían fijarse en Estados Unidos o Europa, gracias a la fundación de la ferrería estatal.

Sobre el terreno preparado para la carretera y siguiendo su dirección hasta la frontera con Cundinamarca se intentó extender un ferrocarril de vía angosta y, en lo sucesivo, los esfuerzos se concentrarían en tal objeto. Luego de terminar esta línea por el sur y si los recursos lo permitían, se procuraría continuarla hacia el norte hasta Capitanejo, en límites con Santander (Ley 37 de 1877).

Se decidió entonces que el corredor férreo entre Cundinamarca, Santander y Boyacá, cuyo recorrido atravesaría los centros más poblados de este último, debía apoyarse en la ferrería para la producción de rieles, puentes, máquinas y herramientas. Esta, a su vez, contaría con el respaldo del Gobierno, de alguna compañía norteamericana o de cualquier otra, ubicada en el Estado y dedicada a realizar obras de hierro. En 1882, al nuevo presidente estatal le quedó la tarea de completar los contratos pertinentes. Arístides Calderón intentó celebrar uno con el secretario de fomento de la unión para la vía que, partiendo de los límites de Boyacá con Cundinamarca, pasaría por Tunja, acabaría en el río Chicamocha y contaría con un ramal para llegar a la fábrica especializada de Samacá. Esta obra era similar a aquella que se



adelantaba para el ferrocarril del bajo Magdalena en el departamento de Soto, en Santander (AHRB, Notaría 1, 1882, Leg. 282, nro. 70, fs. 305v - 306v).

Ahora bien, el proyecto de ley sobre mejoras materiales del Estado, publicado en el nro. 107 de *El Boyacense* de 1878, propuso que la suma con la cual Boyacá debía auxiliar a la unión, en virtud de lo dispuesto por la Ley 62 nacional, fuera destinada a la construcción de la línea férrea. Esto podría hacerse bajo el sistema de administración o contratas, o bien promoviendo la creación de compañías con este propósito y cuyas acciones era posible tomar por sumas no superiores a las ya destinadas para ese mismo objeto. El Ejecutivo estaba facultado para otorgar privilegios —por una duración prefijada y definiendo sus causales de caducidad o rescisión— a las empresas o particulares que los solicitaran y ofrecieran mayores seguridades y ventajas, según fueran los acuerdos definidos con estas partes. Adicionalmente, tenía potestad para aprobar las tarifas de los derechos exigibles por el uso de la vía, sobre la carga o los pasajeros, con las excepciones usuales a favor de miembros del Gobierno estatal o general, como también para conceder tierras baldías cedidas por este último o las pertenecientes al Estado en aras de auxiliar el proyecto.

Además, se ofrecía y garantizaba a cargo del tesoro del Estado hasta un 8% de utilidad por cada año sobre el capital invertido, siempre y cuando el gasto total no excediera \$3.000.000. No obstante, en caso de no lograrse un acuerdo conveniente con la compañía escogida, el Estado podía construir por su cuenta, por medio de contrata y sosteniendo a los ingenieros encargados de la dirección. Si así ocurriera, se establecería un plan de organización y administración, de modo que, sobre la base de lo proyectado para realizar la carretera del Sur, se ejecutaran las exploraciones, los estudios y trazados consecuentes para el Ferrocarril de Boyacá, con los ajustes exigidos, al igual que para prolongarlo con el auxilio y consentimiento previo de Cundinamarca y Santander.



Hasta donde lo permitieran los gastos y los accidentes del terreno, se procuraría enlazar las poblaciones más notables y de mayor movimiento industrial en cada uno. En el primer Estado, la línea iría desde su frontera con Boyacá hasta Bogotá; en el segundo, desde Capitanejo hasta Paturia.

Tras la presentación de esta suma de factores y consideraciones a la Asamblea, tres Leyes fueron derogadas: la CCXIII sobre caminos, la CCXVI que avalaba la participación del Estado en varias empresas industriales, y la 37 de 1877, relacionada con la cesión de la carretera del Sur al Ferrocarril Central. Por otro lado, con la cooperación del mandatario de Cundinamarca, se intentó llevar al alto Magdalena un conjunto de valiosos materiales de la extinguida empresa del Ferrocarril del Norte, con la esperanza de que una próxima redistribución de las maltratadas finanzas les asignara un nuevo uso y fueran aprovechados para construir la línea férrea entre Girardot y la altiplanicie. De este modo, también se prometía reorganizar, sobre serias bases, la compañía a cuyo cargo había quedado la apertura de la ferrovía de La Dorada, complemento obligado del tráfico continuo desde Barranquilla y Cartagena hasta cerca de la capital del Tolima (Núñez, 1881).

1.3 La formación presupuestal para caminos en la legislación del Estado

Para entender este particular, es necesario acudir a la descentralización de los ingresos y analizar cómo Boyacá estructuró, desde allí, el gasto público en torno a la construcción, el mantenimiento y la conservación de vías²⁶. Este proceso, presionado por los liberales radicales, quienes en sus discursos procuraron fomentar el comercio y la industria a partir de la apertura de caminos, facilitó la conformación de la normativa presupuestal (Villaveces, 2005).

26 Esta sección no aborda el estudio del comportamiento de las rentas estatales, pues este es otro objeto de estudio que puede verse, por ejemplo, en el trabajo realizado por Rosenthal (2015) sobre la historia fiscal de Boyacá, 1863-1886.



Varias disposiciones legales orientadas a establecer un presupuesto de rentas y gastos a favor de la infraestructura vial fueron previstas con base en el sistema tributario organizado en el Estado.

Como antecedente, cabe mencionar que las rentas y su recaudación desde la Colonia, “se arrendaban o licitaban públicamente y el rentista o rematador debía presentar una fianza que garantizaría su manejo, es decir, debía ser una persona con solvencia económica y vinculado a influyentes redes sociales y políticas” (Dotor, 2010, p. 178). A manera de ejemplo, Francisco Franco Amaya, vecino del distrito de Girardot en Cundinamarca y residente en Tunja, fue nombrado en 1884 administrador de la salina de Chámeza por decreto del poder ejecutivo nacional y debió asegurar con \$1.500 este manejo ante la primera autoridad política del Estado, según el artículo 1403 del Código Fiscal de la unión. Para responder por dicha suma presentó como hipoteca un terreno y una casa en Tunja (AHRB, Notaría 1, 1884, Leg. 289, nro. 230, fs. 200v-205r).

Estas propiedades pertenecían a Hipólito Machado, a quien también se encargaron varias rentas. Durante la década de 1860 fue primero agente y después administrador principal de hacienda y en 1882 se le designó para ser agente de este ramo del departamento del Centro (AHRB, Notaría 1, 1882, Leg. 282, nro. 5, fs. 207v-208v). En 1881, al recibir como apoderado de Pedro Murillo el contrato para la salina de Chámeza, otorgó una fianza por \$5.000 e hipotecó ante el tesoro nacional una vivienda en Miraflores (AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 30, fs. 51v-64r). Junto con Belisario Ayala, tesorero del distrito de Tunja, contrató la limpieza del acueducto público de la ciudad, desde el origen hasta el camino hacia Samacá. Por esta labor y la composición de la cañería se le concedió el uso a perpetuidad de una paja de agua, \$50 anuales por parte del cabildo y el sobrante que ascendiera a la pila de la plazuela de la penitenciaría tras surtir al público. Los



costos de tales obras corrían a su cargo (AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 424, fs. 633r-634v).

Es preciso partir de las transformaciones en la política económica promovidas desde abril de 1845 y concretadas luego en la revolución fiscal de mitad del siglo XIX (Restrepo, 2012). Estos cambios encaminaron al país hacia el proteccionismo con fundamento en el libre cambio y a la adopción de una reforma arancelaria y monetaria que diera fin al régimen económico colonial, impulsara la agricultura y la industria (Junguito, 2010). Cabe recordar que las ideas de reforma en los inicios del radicalismo fueron impulsadas por Florentino González con el pretexto de procurar para Colombia la prosperidad social y económica (Tamayo, 2017).

Era viable lograr esos propósitos si se implementaba un sistema tributario federal, adecuado a la organización económica del Estado, pues como explican Kalmanovitz y López:

Una de las razones para establecer sistemas federales es la descentralización del recaudo de las rentas del erario, que toma en cuenta las particularidades de cada unidad territorial en que se divide el país y logra que la provisión de bienes públicos sea más congruente con las pretensiones de los habitantes de cada Estado (2010, p. 207).

El federalismo fiscal, según López (2000), posee sus bases en la Ley del 20 de abril de 1850 que organizó la estructura del fisco, delimitó impuestos, gravámenes y rentas nacionales, y cedió algunas de estas a favor de municipios y provincias (Junguito, 2010). Se inició así un viraje en materia presupuestal y de formación del gasto público, pues les permitió a dichas entidades territoriales elaborar sus finanzas. Además de descentralizar los recursos centrales, se hizo más factible el recaudo de un tributo solo si aparecía en la ley anual del presupuesto (Ortega, 2014).



La descentralización posibilitó el traslado del gasto de la nación hacia las provincias. Estas se ocuparon, a su vez, de otras atribuciones, como las asociadas con el funcionamiento del fervor religioso, las dádivas burocráticas que incluían a empleados judiciales, los caminos interregionales y las políticas educativas. Gracias a tales competencias, los estados gozaron de plena autonomía para regular, recaudar y utilizar las rentas cedidas (Ramírez, 2011).

Con base en estos fundamentos, Boyacá dispuso su presupuesto a través de sus leyes y constituciones, pues esperaba atender de forma planificada sus gastos administrativos y de funcionamiento. Las obras de fomento incluidas en el capítulo del gasto público, de acuerdo con los informes de los funcionarios de la época, buscaban desarrollar la industria y el comercio interestatal. De tal modo, se evidenció cómo el discurso ideológico y político incidía nuevamente en el proceso de codificación que consolidó las bases de la orientación fiscal del Estado y condujo a la formación de su sistema tributario, concretado con el código fiscal (Ley CCXXXIX de 1874).

La normatividad expedida entre 1857 y 1886 facultó a Boyacá para organizar su sistema tributario. De hecho, la misma Constitución nacional de 1863 había dotado a los estados de mayor autonomía respecto a la determinación de sus ingresos fiscales y el manejo de sus gastos. En consecuencia, las administraciones regionales recibieron la misión de arreglar un sistema fiscal que beneficiara el crecimiento económico de sus jurisdicciones (Kalmanovitz y López, 2010).

La ordenación de ese esquema no fue ajena a las de por sí comunes discusiones políticas de los liberales radicales en todos los estados. Se comenzó a analizar la conveniencia de adoptar uno de tipo directo, basado en la renta o el capital, o uno indirecto, fundamentado en el consumo. Este último no fue bien recibido



incluso por defensores de las doctrinas del liberalismo, entre ellos Salvador Camacho Roldán (1976), quien lo consideraba injusto porque no tenía en cuenta la renta de cada ciudadano sino las necesidades del que debía pagarlo. Otros valoraban el primero como más favorable al basarse en la equidad, razón por la cual se le equiparaba con el ideal del tributo directo o *income tax*, de origen francés, un paradigma que permitía a toda persona contribuir a la financiación de los gastos públicos en proporción a su capacidad de pago (Flórez y Solano, 2011).

Finalmente, Boyacá definió un sistema de naturaleza mixta, con impuestos directos e indirectos²⁷. El primer grupo, como explica Amado (2012), recogía la tributación que recaía en el capital y la renta de quienes poseían propiedades muebles e inmuebles, mercancías y recursos económicos. El segundo constituyó el fundamento de la estructura tributaria y abarcó las notarías, los aguardientes, el papel sellado, la anotación de hipotecas, el derecho de degüello de semovientes y el de boletas para el otorgamiento de instrumentos públicos²⁸. Existían también rentas municipales: contribución territorial, almotacén, coso, tarifa, juegos, trabajo personal, pontazgo, peajes, consumo, réditos de capitales, multas y arriendos de fincas. Estas se invertían en educación, gastos públicos de las oficinas del Estado y el pago de salarios de sus empleados.

Esta estructura, propia del Estado liberal, daba lugar al ideal clásico del equilibrio financiero entre recaudos y erogaciones (Plazas, 2006). Al ser los impuestos y las rentas los únicos ingresos públicos, podían darse presupuestos balanceados o incluso pensarse en ganancias, con fundamento en la doctrina económica de Adam Smith. Sin embargo, nada más se trataba de un ideal, alejado de la realidad nacional y estatal. En cuanto al país, Junguito

27 Estructura similar se adoptó en el Estado de Bolívar (Flórez y Solano, 2011).

28 Una descripción en detalle de las rentas estatales se encuentra en Pérez (1868).



(2010) señala que entre 1857 y 1867 imperó el déficit fiscal, a excepción del superávit registrado de 1859 a 1860. Para Boyacá, Pérez (1868) solo identificó esta última condición en 1857 y 1866, los demás periodos fueron deficitarios.

Los cambios adoptados por Florentino González dieron lugar a la incorporación del modelo francés, según el cual, el presupuesto como instrumento jurídico debía ser aprobado cada año por un Parlamento mediante ley (legalidad presupuestal). Esto expresaba el predominio político logrado por las representaciones populares, el ocaso de las monarquías absolutas y el despertar de las democracias modernas, a partir del surgimiento del Estado liberal del siglo XIX (Restrepo, 2012). Como era de esperarse, la Ley orgánica nacional de 1847 incorporó un capítulo especial referente al modo de conformar y presentar los fondos presupuestarios nacionales, para sentar las bases de su formación, ejecución y control. Por otro lado, la Ley de abril de 1850, además de descentralizarlos por primera vez, ordenó a los Gobiernos provinciales expedir anualmente las ordenanzas concernientes a sus correspondientes rentas y gastos (López, 2000).

En consonancia con estas disposiciones, en Boyacá se expidió durante la época federal una normativa para coordinar el procedimiento de preparación, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto. Correspondía al presidente, por medio de su secretario de hacienda, presentar el proyecto anual de rentas y gastos, el cual debía contener el cálculo anticipado de cuánto serían los ingresos y las partidas necesarias para financiar los egresos del siguiente periodo fiscal. Una vez elaborado, se remitía a la Asamblea dentro de los 15 días posteriores a la fecha de inicio de las sesiones ordinarias, para ser estudiado, discutido y aprobado a través de una ley anual (Constitución de 1863, art. 46). Tras la superación de estas etapas era sancionado por el propio mandatario, quien luego procedía a su liquidación por conducto del secretario de Estado en el plazo de las dos semanas siguientes



a la finalización de las jornadas legislativas, a través de decreto ejecutivo que señalara los resultados generales del proceso (Ley CCXXXIX de 1874)²⁹.

Este ciclo presupuestal daba lugar al control político por parte de la Asamblea –titular del poder tributario– en las fases de discusión y aprobación. Igualmente, facilitaba la materialización de la premisa de reserva de la ley del gasto público que, desde el punto de vista de su competencia, “hallaba su razón de ser en el principio de separación de poderes y en el sistema de pesos y contrapesos que garantizaba su cabal vigencia” (Plazas, 2006, p. 332). De otro lado, los gastos no solo se decretaban por ley, pues debían ser apropiados por una específicamente presupuestaria. Por ende, no podía realizarse gasto alguno con cargo al tesoro del Estado para el cual el cuerpo legislativo no hubiera reservado la cantidad correspondiente (Ley del 15 de septiembre de 1858).

El proceso de codificación entró entonces a regular la dinámica para la fijación de las rentas, al igual que la formación y ordenación del presupuesto a través de leyes expedidas por la Asamblea a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, conforme a lo indicado en la tabla 9.

Tabla 9. Normativa presupuestal, Estado de Boyacá (1857 - 1881)

N.º	Normativa presupuestal	Descripción
1	Ley del 21 de noviembre de 1857 sobre rentas del Estado.	Señaló las rentas con las que se forman los gastos presupuestales: aguardientes, papel timbrado, derechos de manumisión, de otorgamiento de instrumentos públicos y de anotación de hipotecas, multas, donaciones, producto de los bienes raíces y muebles de propiedad estatal y del subsidio distribuido a los distritos.

29 Véase, por ejemplo, la Ley de presupuesto del 20 de septiembre de 1858, liquidada por el Decreto del 15 de noviembre de 1859, publicada en el nro. 99 de la Gaceta Oficial, de 1859. Asimismo, la Ley de presupuesto del 19 de diciembre de 1863, liquidada por el Decreto del 9 de enero de 1864, publicada en el nro. 115 de El Semanario Oficial, de 1864.

2	Ley del 29 de noviembre de 1857, orgánica de la administración de la hacienda del Estado.	Determinó que el sistema tributario se determinaba por leyes separadas, de modo que ninguna contribución podía recaudarse si no figuraba en el presupuesto de rentas. Este, que también fijaba los gastos anuales del Estado, era la base de la administración activa y pasiva de la hacienda y la contabilidad. Adicionalmente, organizó el ciclo presupuestal para la aprobación de las correspondientes leyes anuales, como también asuntos relativos a la formación del gasto.
3	Ley del 15 de septiembre de 1858, orgánica de la hacienda del Estado.	Recopiló y complementó las disposiciones legales previas. Dispuso, además, que la dirección de la hacienda estaría a cargo del presidente, por medio de los prefectos departamentales y del secretario de hacienda. Este último presentaría a la Asamblea, en el primer día de sus sesiones ordinarias, el proyecto de ley de presupuesto para el siguiente periodo fiscal (art. 4). De igual modo, definió que el reconocimiento, la liquidación, la ordenación y el pago de los gastos públicos se efectuaran a través de tres áreas administrativas: legislativa, judicial y ejecutiva.
4	Ley del 14 de diciembre de 1866, que fijó el sistema rentístico del Estado. El <i>Boyacense</i> , nro. 47.	Indicó por primera vez los gastos estatales. Estos incluían: pago de sueldos de empleados (diputados, secretario y oficiales de la Asamblea); presidente, secretario general y funcionarios de su despacho; ministros, secretario y demás personal de la corte; procurador y su oficial escribiente; administradores generales de hacienda y de correos. Igualmente, los gastos de refacción de todas las áreas mencionadas y de escritorio inmobiliario, de impresiones oficiales, auxilios para la instrucción y la beneficencia pública, imprevistos, penitenciaria, fuerza pública, conducción de correos y contratos celebrados por el Estado.
5	Ley del 12 de noviembre de 1867 que organizó y fijó el sistema rentístico del Estado. El <i>Boyacense</i> , nro. 101.	Puntualizó las rentas generales y especiales. Las primeras contemplaban: producto del papel sellado y de los bienes estatales; contribución por recargo y aquella pagadera por los distritos a cambio de la cesión del monopolio de aguardiente; ingresos varios (intereses de mora, multas por estipulaciones de contratos y penas impuestas a favor del Estado). El producto de estas sufragaba los gastos estatales y el pago de salarios de empleados generales; escritorio, mobiliario y refacción de oficinas; auxilio a la instrucción y beneficencia pública; penitenciaria; conducción de correos; contratos estatales; pensiones; fuerza pública; imprevistos y todos aquellos declarados de carácter general por la Asamblea. Las segundas abarcaban: notarías, ingresos varios e impuesto directo destinado a cubrir los gastos de departamento y de circuito, como habían sido divididos por la ley. Los primeros incluían los sueldos del jefe departamental, del secretario y el oficial de su despacho; los secretariales, el arrendamiento del local y la refacción de oficinas.



		<p>Los segundos se referían a los honorarios para juez, secretario, agente de hacienda, agente fiscal y recaudadores; arriendo de local, escritorio, mobiliario y arreglo de oficinas; manutención de presos pobres y reparación de cárceles; salario de alcaldes, alguaciles de los juzgados, secretarios de juntas y escritorio de estas, y conducción de reos de un circuito a otro. El artículo 18 dictaminó que todo gasto no general, ya fuera del Estado, los departamentos o los circuitos, corría a cargo de los distritos.</p>
6	<p>Ley del 2 de septiembre de 1868, adicional y reformatoria de la ley orgánica de la hacienda del Estado. El <i>Boyacense</i>, nro. 130.</p>	<p>Decidió que las cantidades votadas en el presupuesto para la administración pública no tenían carácter de partidas definitivas reconocidas a favor de los interesados o servidores públicos, sino simplemente de cómputos aproximados para servir de base de liquidación al poder ejecutivo. También precisó que el presupuesto de rentas en cada año fiscal únicamente servía para atender los gastos de ese mismo periodo, por consiguiente, los ordenadores y pagadores no podían aplicar cantidad alguna para el pago de servicios de otras vigencias.</p>
7	<p>Ley XXVIII de 1868, que organizó y fijó el sistema rentístico del Estado. Septiembre 12 de 1868. El <i>Boyacense</i>, nro. 132.</p>	<p>Especificó las rentas del Estado y del departamento. Introdujo una en particular a favor del ramo de caminos, correspondiente al 5% del producto líquido derivado de las salinas.</p>
8	<p>Ley LXXIX, noviembre 4 de 1870, adicional y reformatoria de las contribuciones y rentas. El <i>Boyacense</i>, nro. 219.</p>	<p>Señaló las rentas del Estado, incluyendo la participación de este en la de salinas, con aplicación especial para la mejora de caminos. La administración general de hacienda llevaba por separado la cuenta de esta renta.</p>
9	<p>Ley CCXXXIX del 7 de noviembre de 1874, por la cual se expidió el código fiscal del Estado. El <i>Boyacense</i>, nros. 369 a 373.</p>	<p>Definió la hacienda y dispuso que a su cargo estaría el presidente, quien debía informar acerca de su exacta situación a la Asamblea en sus sesiones ordinarias. Por otro lado, clasificó como activos del tesoro las siguientes contribuciones y rentas: bienes del Estado, papel sellado, aguardientes, degüello, derechos por el otorgamiento de instrumentos públicos, impuesto directo, ingresos varios y de establecimientos de castigo, participación en las salinas y en las minas de esmeraldas. Todas estas se recaudaría y manejarían a través del sistema de administración o el de arrendamiento, este último, mediante remate público. Para efectos de su inversión, las rentas se dividían en aquellas de la masa común y las especiales. Las primeras debían emplearse en todos los gastos del servicio público carentes de alguna contribución especial, en tanto que las segundas, exclusivamente en el objeto para el cual se habían creado. En cuanto a gastos, estos correspondían a los causados por la administración de justicia, los destinados a vías de comunicación, los gubernamentales y de policía, como también al pago de salarios de servidores estatales. El código definió, además, el proceso que terminaba con la liquidación del presupuesto.</p>



10	Ley 38 de noviembre 18 de 1881, adicional y reformativa del código fiscal. El <i>Boyacense</i> , nros. 967 a 968.	Concretó la conformación del activo del tesoro a partir de las siguientes rentas y contribuciones: impuesto directo sobre la riqueza, bienes estatales, papel sellado, degüello de ganado mayor, establecimientos de castigo, participación en las rentas de salinas y de las minas de esmeraldas, aguardientes, derechos de boleta por el otorgamiento de instrumentos públicos y privados, e ingresos varios.
----	---	---

Fuente: elaboración de los autores con base en las leyes sobre presupuesto de gastos, expedidas por la Asamblea del Estado de 1857 a 1881 y publicadas en la *Gaceta Oficial*, el *Semanario Oficial* y *El Boyacense*.

Como lo refleja la tabla 9, el marco regulador presupuestal se vinculaba con la legislación a favor de las vías en Boyacá. La construcción, el mantenimiento y la reparación de estas era una de las tipologías de gastos que se había definido, relacionada con los contratos por cuenta del Estado. De tal forma, la normativa en infraestructura vial y la inherente al presupuesto, a través de figuras como la contrata, la administración y la concesión de privilegios, quedaban enlazadas. La incorporación, dentro de las inversiones previstas, de las erogaciones relativas a las contrataciones estatales, entre ellas las asociadas con caminos estatales o de primer orden, hacía que estos se articularan con la política fiscal (Leyes de diciembre 14 de 1886 y de noviembre 12 de 1867).

Asimismo, la normativa incluyó auxilios para financiar los caminos (Ley XXVIII de 1868). Ejemplo de ello se dio con la cesión de la participación en salinas, decretada con la Ley XXIX de 1870. A su vez, gracias a las nuevas bases de la estructura presupuestal, el Código Fiscal del Estado pudo disponer que los gastos de las vías no fueran cubiertos a partir de lo que se cargaba a la masa común, es decir, bienes estatales como papel sellado, aguardientes, degüello, derechos por el otorgamiento de instrumentos públicos, impuesto directo, ingresos varios y establecimientos de castigo. En consecuencia, al tratarse a los caminos como una inversión especial, su financiación correspondía a las rentas especiales (junto a las salinas, las emanadas de las minas de esmeraldas).



Estas normas y las vías de comunicación se cruzaban en las leyes presupuestales aprobadas cada año por la Asamblea. Las publicadas en los diarios oficiales entre 1858 y 1886 evidencian las partidas globales dirigidas a la financiación de gastos por parte del departamento de fomento. A este pertenecían los caminos estatales o de primer orden (Progreso, La Vega, Carare, Chontales, Toquilla, de Occidente, Oriental y carretera del Sur), los puentes y ferrocarriles y, en general, todo lo vinculado con el mejoramiento vial, como se desprende de los presupuestos de 1861 y de 1870 a 1873. Esta fue una característica del sistema fiscal del siglo XIX, basado, según López (2000), en una estructura de rentas atadas a gastos puntuales o con destinación específica.

Aun así, el aparato normativo no precisaba la forma como debían invertirse las rentas estatales decretadas en el presupuesto, precisamente porque allí aparecían en masa común, a la manera de una suma amplia de contribuciones, algo de por sí complejo. Por lo tanto, era preciso revisar cada una de las leyes anuales y después contrastarlas con la estadística presentada por los funcionarios administrativos en los informes rendidos al poder ejecutivo y a la Asamblea, para determinar las cantidades destinadas a los caminos. Esas relaciones globales pueden verse en los documentos presupuestales de 1858, 1859, 1861, 1865 y 1868, publicados en los diarios oficiales.

Situación distinta ocurría en materia de transferencias, auxilios o subsidios que la nación concedía al Estado y luego se incorporaban en el presupuesto de rentas a título de ingresos especiales. Esta denominación fue empleada por informantes como Vargas (1875) y Roldán (1878a), para referirse a tal tipo de recursos, entregados a favor de caminos estatales, ferrocarriles y puentes. Correspondía a este grupo el producido de la participación estatal en la renta de salinas y en las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez, los auxilios del Gobierno de la unión para la



construcción de puentes y la carretera del Sur, así como para la mejora del camino de Chontales.

Pueden apreciarse los presupuestos de 1869 a 1875, 1878 y 1881 a 1885, que incorporaron recursos procedentes de las salinas con destino a los caminos. A su vez, los dos últimos asignaron los auxilios de la unión para la carretera del Sur y entre 1880 y 1884, tales aportes buscaron beneficiar la ferrería de Samacá. Los de 1878, 1880 y 1881 incluían la parte del Estado en las minas de esmeraldas. La construcción de puentes recibió partidas en 1876, 1878, 1882 y 1885, año en que también se contempló la subvención nacional para mejorar el camino de Chontales³⁰.

La normativa presupuestal respondió al discurso ideológico y político promovido por el liberalismo radical durante la segunda mitad del siglo XIX. Claramente, las leyes en este campo entrañaban el anhelo de progreso y crecimiento económico a través de la industria y el comercio. Se diseñó entonces un esquema amparado en la división de poderes y en el sistema de pesos y contrapesos, orientado a generar un marco regulador a través del control en materia política para vitalizar los caminos, dada la presión existente por suplir las necesidades de fomento. Bajo la expresión de un prototipo de Estado de corte activista y proactivo, el discurso y la codificación lograron armar un cuerpo –aunque muy alejado de la realidad económica del país y de la región– caracterizado por su complejidad y su disyuntiva, el cual giró en torno a las normas expedidas por aquellos liberales que ejercían cargos oficiales estatales y luego fueron llamados a legislar.

30 Véanse los decretos aprobatorios y de liquidación del presupuesto de rentas y gastos, expedidos por la Asamblea y el presidente estatal entre 1857 y 1885, publicados en Gaceta Oficial de Boyacá, Semanario Oficial y El Boyacense.



Capítulo 2

Aplicación de la política de inversión y mecanismos jurídicos de contratación en las vías de comunicación del Estado: las vías de primer orden

Este capítulo examina la aplicación de la política de inversión en vías de comunicación durante el periodo Federal, en torno a la construcción y reparación de aquellas de primer orden, teniendo en cuenta los tipos de contratación, privilegios y administración. El análisis está centrado en los sistemas creados a favor de tal infraestructura a cargo del Estado. Fundamentalmente, se emplean fuentes primarias oficiales, entre ellas, las recopilaciones de leyes estatales de 1857 y 1873, los actos legislativos de 1858, otros mandatos legales y decretos de 1860, 1863 y 1881, las disposiciones publicadas en la *Gaceta Oficial de Boyacá*, *El Semanario Oficial* y *El Boyacense* relativas a los presupuestos de rentas y gastos de Boyacá. Todo este material se conserva en el AHRB, el AABH, el AGN, el AACH y el ABN, en su sala Daniel Samper y el fondo antiguo.

Para visualizar el comportamiento del gasto público, se tuvieron en cuenta las memorias de los secretarios de hacienda y fomento de la nación, dirigidas al Gobierno y correspondientes a 1869, 1870, 1873 y 1881 a 1885. También los informes rendidos por los secretarios de despacho al Ejecutivo estatal en sus sesiones de 1858, 1859, 1864, 1868, 1869, 1873 a 1875, 1877, 1878, 1880 y 1881. Finalmente, los reportes del presidente a la Asamblea legislativa, entre 1868 y 1870. Estos documentos se ubicaron en el archivo digital del Banco de la República, el Archivo General de Boyacá Jorge Palacios Preciado y en los diarios oficiales mencionados.

Adicionalmente, desde la perspectiva teórica, este capítulo se apoya en distintos estudios. El desarrollado por Junguito (2010) sobre historia económica, en especial el comportamiento fiscal durante el siglo XIX. Kalmanovitz y López (2010), quienes comparan los ingresos federales en Colombia entre 1850 y 1882 y destacan el papel de las finanzas públicas desde la descentralización del fisco. López (2000), se enfoca en el origen y los fundamentos de la economía colombiana y la hacienda, específicamente al seguir la evolución de esta y del tesoro de 1857 a 1886. Por último, Rosenthal (2015), con sus planteamientos acerca de la historia fiscal de Boyacá entre 1863 y 1886.

Las reflexiones teóricas concernientes a los antecedentes del sistema fiscal en el país tomaron importancia durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando el debate, según Kalmanovitz y López (2010), no solo se concentró en las reformas tributarias, económicas y políticas del periodo radical, tales como la desamortización de bienes de manos muertas, la adopción de una estructura bancaria libre que reemplazó el control del crédito por parte del credo, las divisiones en el terreno político, el fin de la esclavitud, la liquidación de los monopolios fiscales, la libertad religiosa y de prensa, la eliminación del fuero eclesiástico y la descentralización de las rentas.

Respecto a esta última, es necesario determinar las competencias fiscales, conferidas por disposición constitucional y legal, que ejercían los estados sobre el comportamiento del gasto público, gracias a los atributos de soberanía reconocidos a su favor. En este punto es relevante la visión existente en Boyacá en relación con su papel en cuanto a la promoción de obras de fomento encaminadas a la construcción, el mantenimiento y la conservación de caminos, con base en el establecimiento de organizaciones adecuadas para su funcionamiento.



Este tipo de análisis también se enmarca en el campo del institucionalismo desde los aportes de North (1993). De acuerdo con su enfoque, las instituciones representan el conjunto de reglas formales e informales concebidas para gobernar las interacciones humanas. Se trata de cuerpos revestidos con normas de conducta que posibilitan la interrelación entre sus agentes y con las organizaciones mayores que los implementan. Esas regulaciones buscan servir de conducto idóneo para reducir la incertidumbre y definir garantías orientadas a disminuir el riesgo de comportamientos arbitrarios, como también para facilitar el ejercicio de derechos y obligaciones.

A partir de esta noción surge el interrogante: ¿cómo financiaron las instituciones en Boyacá la construcción de vías de primer orden durante el periodo 1857 - 1886? Se propone esta hipótesis: mediante el proceso de codificación desarrollado en la segunda mitad del siglo XIX y a través de disposiciones normativas, se previeron mecanismos de financiación dirigidos a construirlas, conservarlas y mantenerlas, los cuales se incluyeron en las leyes presupuestales anuales aprobadas por la Asamblea a partir de iniciativas del Gobierno. Hubo partidas por aproximación con recursos derivados del producto de los ingresos propios, así como auxilios y transferencias que la nación cedía al Estado, resultantes de su participación en rentas nacionales. Además, se contó con la figura adicional de la adjudicación de tierras baldías para los contratistas encargados de ejecutar las obras.

Para abordar la pregunta planteada, se parte de los cambios económicos y políticos impulsados en 1845, durante el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera. Estos reorientaron al país hacia el proteccionismo, con miras al libre cambio y a la adopción de una reforma arancelaria y monetaria que diera fin al régimen financiero colonial e impulsara la agricultura y la industria. Las ideas relacionadas con estas transformaciones, como un inicio del radicalismo, fueron promovidas en el Congreso por Florentino



González, secretario de hacienda de Mosquera, considerado uno de los *think tanks* del liberalismo nacional del siglo XIX, quien se encargó de importar doctrinas liberales de Europa y América del Norte con el pretexto de proyectar a Colombia como un Estado social y económicamente reconocido (Tamayo, 2017, p. 117)³¹.

En sus evaluaciones, González hizo explícito el pensamiento de John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville y Jean Bonnin alrededor del posicionamiento del federalismo fiscal, pues se trataba de un sistema útil y adecuado a la organización económica del Estado. Gracias a ello, Manuel Murillo Toro, otro secretario de hacienda, presentó en 1850 el proyecto de ley que descentralizaba las rentas y los gastos oficiales –reforma tildada de anticolonial porque pretendía descolonizar este sistema– el cual fue aprobado con algunas variaciones en la Ley del 20 de abril de 1850. Esta, según López (2000), definió y delimitó los impuestos y gravámenes de orden nacional, estableció por primera vez en la república la cesión de rentas centrales a la órbita municipal y ordenó a las provincias empezar sus presupuestos anuales, lo que sirvió de base para la formación de la inversión pública.

Su artículo 14 declaró ingresos de la nación el producto de las aduanas, los correos, la amonedación de metales en casas de moneda, el papel sellado, las salinas, los descuentos a funcionarios públicos, los intereses de mora o aprovechamientos a las rentas nacionales, la venta de baldíos, minas o bienes muebles de propiedad oficial, el producto del peaje en las vías de la república y las multas o indemnizaciones declaradas a favor de esta por contrato. Igualmente, se precisó que aquellos gravámenes no considerados dentro de este grupo debían cederse a las provincias y los municipios, como sucedía con los derechos y registros, los

31 En esta misma línea se encuentran José Ezequiel Rojas, José María Samper y Manuel Murillo Toro, entre otros, quienes también fueron catalogados como *think tanks* por ser pensadores que difundieron ideologías y teorías. Florentino González sobresale como uno de los más destacados representantes del liberalismo (Tamayo, 2017).



peajes provinciales, la renta de aguardientes, los diezmos, quintos y autorizaciones de fundición. Se estableció, a su vez, un impuesto único y directo a cargo de las administraciones provinciales, cuya aplicación requería que previamente se consultaran sus grados de riqueza y condiciones particulares (Junguito, 2010).

Por su parte, los cambios económicos en la entonces Nueva Granada dieron paso a que la Constitución de 1853 adoptara formas de descentralización administrativa, al reconocerle a las provincias poderes autónomos (Villalba, 2009). Sin embargo, la dificultad en la recaudación de los tributos y el afán por mejorar la economía de la nación llevaron a los liberales a promover la introducción y el afianzamiento del modelo federal en la república (Villaveces, 2005).

Un hecho adicional en materia de descentralización se dio mientras permanecía vigente la norma constitucional de 1853. El 27 de febrero de 1855 se expidió un acto que le introdujo una adición consistente en que el recién creado Estado de Panamá gozaría de libertad para determinar su propia legislación. Como precisa Mayorga (2006), el istmo continuaría siendo parte integrante de la Nueva Granada, sometido a su soberanía, pero con plena competencia e independencia para legislar en sus asuntos internos. Al mismo tiempo, el artículo 12 del mismo acto facultó a las provincias para convertirse en estados federales a través de leyes especiales. Por lo tanto,

Transcurridos dos años y unos meses después se expidió la Ley del 15 de junio de 1857, que erigió a Boyacá en Estado Federal. Dicha Ley, como era de esperarse, en su artículo cuarto confirió al nuevo Estado las mismas competencias que le fueron otorgadas al de Panamá y a los demás Estados Federales que hasta ese momento se habían creado. El naciente Estado quedó facultado para regirse por su propia Constitución y para legislar en los asuntos de



administración y de gobierno, salvo lo relativo a relaciones exteriores, organización y servicio del ejército y marina de guerra, crédito nacional, naturalización de extranjeros, rentas y gastos nacionales, uso del pabellón y escudo de armas de la República, tierras baldías, pesos, pesas y medidas oficiales, materias que continuaban siendo competencia exclusiva del Gobierno Nacional (Amado, 2012, pp. 22, 23).

2.1 Mecanismos jurídicos de financiación de las vías de comunicación: presupuesto, baldíos, renta de salinas y minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez

Como consecuencia de esta descentralización, el gasto público de la nación se trasladó a las provincias y estas asumieron nuevos atributos, entre ellos, el mantenimiento de sus caminos. De tal modo, se vieron revestidas de autonomía para regular, recaudar y utilizar las rentas asignadas. El valor cedido, según Kalmanovitz y López (2010), fue de \$530.000 y los gastos correspondientes a las provincias eran de \$435.000. Para Boyacá, con 482.800 habitantes y un presupuesto de rentas de \$104.232, esto significó un ingreso per cápita de \$0.22 cts., pues la conformación presupuestal pasó de \$58.000, antes de 1851, a \$104.600, gracias a los cambios fiscales (Pérez, 1870).

La reorganización de las finanzas públicas tuvo efectos notables para el Gobierno central, cuyos ingresos pasaron a depender desde ese momento casi exclusivamente de las aduanas y las salinas nacionales, principales rentas sobre las que conservaba su monopolio. Las primeras representaban el 50% de las entradas fiscales oficiales, situación que aumentaba la sensibilidad del Estado en relación con las variaciones del comercio internacional (Melo, 1982). Las segundas eran el producto de la sal vendida en las minas administradas por la Confederación.



Las leyes nacionales concedieron auxilios o daban participación en las rentas de sal a ciertos estados, por cada kilogramo del producto que se vendiera en sus administraciones. Naturalmente, este tratamiento otorgado por la normativa llevó a considerar exentas de gravámenes a las salinas cuyo funcionamiento se regía por arrendamiento o contrato. A Boyacá le fue asignado lo correspondiente por las de Zipaquirá, Nemocón, Tausa, Chita y Muneque (Pérez, 1870).

Un punto de interés surge al revisar los fondos especiales sobre caminos. La ley determinó que correspondía a la Secretaría de Relaciones Exteriores ordenar como gasto del orden nacional, las transferencias para las vías regionales o las asignadas a establecimientos y empresas de utilidad pública (López, 2000). Por su parte, el Congreso se abstuvo de dar auxilios a algunas compañías constructoras, probablemente porque habiendo cedido el 5% del producto líquido de las salinas ubicadas en el Estado, cuya aplicación era especial, de manera que este atendiera su estructura vial, no se consideró en disponibilidad de conceder más recursos. En efecto, dejó al Gobierno boyacense en libertad de hacer los manejos que estimara más convenientes. Por ejemplo, lo recaudado por cuenta de ese 5% durante 1868, año de inicio de la concesión, alcanzó los \$2.382,64 (Currea, 1869).

En departamentos como Tundama, el Gobierno consideró la posibilidad de promover la apertura de caminos y desarrollar un programa de mejoras materiales mediante el aprovechamiento del 5%. Entre otros proyectos, se examinó la necesidad de fomentar aquellos pensados para unir el Casanare con el Centro, en aras de aumentar el tránsito de los ganados y explotar la riqueza de los valles de Sogamoso y Santa Rosa. La clara explicación era que ese porcentaje, cedido para abrir y mantener vías y facilitar la comunicación estatal con el extranjero, exigía una inversión ineludible en aquellas que cumplieran los requisitos de ley (Informes de los Jefes Departamentales, 1869).



Para entonces, las rentas estatales eran poco significantes, con excepción del derecho sobre las salinas. De este procedió la mayor parte del dinero que en 1874 y 1875 contribuyó en buena medida a cubrir los gastos originados por la construcción de la carretera del Sur, como también a auxiliar al empresario encargado de abrir los caminos de Toquilla y Chontales (Vargas, A., 1874).

En realidad, los privilegios sobre estas vías comenzaron en 1866, cuando el Decreto del 16 de septiembre autorizó al presidente del Estado a concederlos a determinados personajes, quienes se comprometieron a realizar los trabajos encargados pero nunca cumplieron los contratos y dejaron vencer el tiempo acordado. Aun así, el Gobierno no desistió en sus intereses por construir obras como la de Toquilla, llamó a nueva licitación en los términos prevenidos en el artículo 2 del referido decreto y por resolución del 29 de agosto adjudicó por segunda ocasión los beneficios, esta vez a Jesús M. Chaparro, un particular. Se solicitó entonces al Ejecutivo nacional \$1.000 de los fondos de salinas correspondientes a Boyacá por deudas atrasadas y la Secretaría de Hacienda y Fomento confirmó la entrega al constructor seleccionado de dicha suma (Vargas, A., 1874).

Resulta llamativa la manera como los ingresos procedentes de las salinas se negociaban y desviaban para amortizar otros gastos diferentes a los contemplados en la destinación inicial. Por ejemplo, en 1875 se emplearon \$8.000 de tal renta para pagar el primer instalamento de las suscripciones tomadas en la empresa del Ferrocarril del Norte. No es claro si la cifra terminó reintegrándose a su propósito original, pues haber desviado ese dinero que estaba dirigido a auxiliar la carretera vinculada con el proyecto ferroviario terminó preocupando a los encargados de las finanzas estatales, quienes consideraban la urgencia de “reintegrar dicha suma cuanto antes, en atención a que no puede ser distraída de su objeto, según la ley nacional” (Vargas, 1875, pp. 5, 6).



En relación con el ferrocarril y al artículo 3 de la Ley CL sobre mejoras materiales, llaman la atención las notas sostenidas con los jefes departamentales en las que se solicitaba información acerca de las posibilidades de cesión de sus terrenos por parte de los dueños de estos por donde se tenía planeado el trazado de la vía. Como resultado, salvo dos personas de Chiquinquirá, se evidenció la aceptación gustosa de todas las demás para entregar “lo que les corresponda en beneficio de tan redentora empresa” (Guarín, 1873, p. 36). Por su parte, los propietarios del distrito de Saboyá, previsto como área de paso del Ferrocarril del Norte, dirigieron a la jefatura una comunicación con expresiones de entusiasmo por el proyecto y ofrecían ceder las franjas de tierra suficientes para materializarlo (Diligencia de visita del Jefe Departamental de Occidente, 1872).

A pesar de estas manifestaciones de apoyo, los distritos no siempre se comprometían con los fondos asignados a la construcción de caminos o ferrocarriles. Así lo reconocía el Gobierno obstinadamente, fundamentándose en que los elementos a disposición de los departamentos, bien reglamentados y administrados con pureza, podían redundar en vías adecuadas en poco tiempo, siempre y cuando los recursos fueran manejados por el Estado, pues como se había visto, “los distritos no son sino una rémora para toda empresa redentora” (Calderón, C., 1880, p. 23).

2.1.1 Presupuesto para la construcción de las vías de comunicación: rentas estatales, subsidios y transferencias nacionales a favor del Estado

Con base en las atribuciones conferidas, Boyacá organizó su presupuesto público con la intención de atender de forma planificada sus gastos de funcionamiento y de administración. En términos de inversión, las obras de fomento ocuparon un lugar importante, pues se confiaba en proyectos como la apertura de caminos para potenciar el desarrollo de la economía, la industria



y el comercio terrestre y fluvial con otros estados. Evidentemente, el proceso de codificación en este particular halló su razón de ser en el crecimiento económico esperado tras el fortalecimiento de la descentralización, al tiempo que encontró un apoyo en la política fiscal estatal, equipada para tal fin con mecanismos de financiación focalizados en vías estatales o de primer orden.

Dentro de las partidas entregadas al Departamento de Obras Públicas, responsable de ejecutar el gasto, se incluían por aproximación en los presupuestos los fondos o auxilios especiales para la apertura, mejora y conservación de tales vías³² (tabla 10). También se destacaba la cesión de tierras baldías de la nación a los estados como parte de pago para financiar los trabajos³³ y las transferencias con el producido de sus rentas nacionales, como eran, para Boyacá, las procedentes de las minas de esmeraldas de Muzo y de Coscuez y, a partir de 1868, de las salinas.

Tabla 10. Presupuestos para caminos, Estado de Boyacá (1858-1868)

Año	Rentas y contribuciones según presupuesto	Presupuesto global de rentas aprobado en pesos	Presupuesto global de gastos aprobado en pesos	Auxilios decretados en el presupuesto estimados a favor de caminos
1858	Contribuciones directas y bienes del Estado, aguardientes, multas, derechos de instrumentos públicos, papel timbrado, subsidio, aprovechamientos, donaciones, intereses, apremios y descuentos.	\$73.157,80 cts.	\$72.374,40 cts.	\$3.000

32 En algunos casos se daban empréstitos por sumas que los contratistas debían devolver al tesoro estatal tras concluir las obras. Esto se observó en elementos contractuales para construir caminos como Cubugón y El Progreso en 1863.

33 El Acto adicional a la Constitución de 1853, expedido el 27 de febrero de 1855, que creó el Estado de Panamá, cedió a favor de este, en el artículo 11, 150.000 hectáreas de tierras baldías entre las existentes en sus límites.



1859	Aguardientes, impuesto directo, fincas raíces, papel sellado, hipotecas y registro, bienes del Estado, ingresos varios.	\$69.057,05 cts.	\$93.194,75 cts.	\$4.000
1860	Aguardientes, hipotecas y registro, bienes del Estado, impuestos sobre fincas raíces, papel sellado, ingresos varios.	\$50.671,5 cts.	\$93.167,71 ½ cts.	-----
1861	Aguardientes, hipotecas y registro, bienes del Estado, impuestos sobre fincas raíces, papel sellado, ingresos varios.	\$72.452,80 cts.	\$93.194,75 cts.	\$3.000
1864	Aguardientes, impuesto directo, papel timbrado, bienes del Estado.	\$81.677,20 cts.	\$94.193,65 cts.	-----
1865	Aguardientes, impuesto directo, ingresos varios, bienes del Estado, papel timbrado.	\$93.200	\$98.906,35 cts.	\$800
1866	Aguardientes, impuesto directo, papel timbrado, otorgamiento de instrumentos públicos, ingresos varios, bienes del Estado, peaje del camino de San Ignacio.	\$120.280	\$103.089,85 cts.	-----
1867	Aguardientes, impuesto directo, papel timbrado, otorgamiento de instrumentos públicos, peaje del camino de San Ignacio, bienes del Estado, ingresos varios, derechos de manumisión.	\$120.410	\$100.409,85 cts.	-----
1868	Aguardientes, impuesto directo, papel sellado, otorgamiento de instrumentos públicos, peaje en el camino de San Ignacio, bienes del Estado, ingresos varios, derechos de manumisión.	\$100.415	\$179.647,85 cts.	\$1.300

Fuente: elaboración de los autores con base en los decretos del presupuesto de rentas y de gastos, expedidos por la Asamblea legislativa y el presidente del Estado entre 1858 y 1868, publicados en la *Gaceta Oficial*, el *Semanario Oficial* y *El Boyacense*.



Sin embargo, las proyecciones presupuestales solían variar en relación con los resultados numéricos, ya que las leyes anuales expedidas sobre este particular por la Asamblea tan solo bosquejaban montos probables. Esto tuvo un impacto en las inversiones efectivas realizadas en los caminos estatales a partir de los auxilios especiales decretados. Un ejemplo es el presupuesto de gastos de Boyacá para el periodo enero - diciembre de 1858. Aunque este concedió \$3.000 como tal tipo de ayuda para el camino del Progreso, según Valdez (1858), la cantidad calculada no pudo aplicarse en la obra, pues los recursos del tesoro eran insuficientes para atender los costos estimados que llegaban a \$72.384,10 cts. Por ende, el déficit fiscal obligó a reducir el gasto público³⁴.

No era pues extraño que los presupuestos aprobados por la Asamblea presentaran niveles deficitarios. Esta realidad fiscal la evidenció Felipe Pérez en su informe rendido en 1868 al cuerpo legislativo, cuya síntesis se observa en la tabla 11.

Tabla 11. Situación de la hacienda en Boyacá (1857-1867)

Año	Rentas	Gastos	Déficit	Superávit
1857	\$73.158	\$72.374,40		\$783,60
1858	\$74.489,80	\$74.635,72	\$145,92	
1859	\$50.671	\$84.315,72	\$33.644,72	
1860	\$72.452,80	\$136.401,50	\$63.948,70	
1861	Se ignora (situación de guerra)			
1862	Rigió el presupuesto de 1859			
1863	\$81.677,20	\$94.193,65	\$12.516,45	

34 Las causas del déficit fiscal en Boyacá se revelan en el informe presentado por Valdez (1858) a la Asamblea legislativa de 1858. De acuerdo con el secretario de hacienda, las rentas estimadas para ese año se calculaban en \$73.157,80 cts., mientras que los gastos, en \$72.574,40 cts. Se esperaba así un superávit de \$783,40 cts. Sin embargo, sobrevinieron dificultades en el recaudo del impuesto denominado subsidio (contribución creada desde 1857 para gravar el capital de las personas en proporción a su riqueza) y solo se reunieron \$2.904,80 cts. de un total proyectado de \$25.122,80 cts. Por tal razón, se generó el faltante que llevó a suprimir este tributo, para ser reemplazado por la contribución sobre bienes raíces. A esta situación se agregó la centralización de los gastos de justicia, antes a cargo de los distritos integrantes de los circuitos judiciales, lo cual aumentó dicho rubro en \$18.840. Por consiguiente, el presupuesto de ingresos alcanzaba \$74.509,80 cts., frente a egresos por \$93.167,72 ½ cts.



1864	\$93.200	\$99.812,55	\$6.612,85
1865	\$120.280	\$120.604,05	\$324,05
1866	\$120.410	\$119.687,75	\$722.25
1867	\$100.415	\$198.158,25	\$98.158,25

Fuente: elaboración de los autores con base en el informe del presidente de Boyacá (Pérez, 1868, p. 10).

Al presentar este balance presupuestal, Pérez (1868) resaltaba que únicamente en 1857 y 1866 se había registrado un superávit. Asimismo, el déficit surgido en 1858, equivalente a \$145,92 cts., se había elevado en 1860 a \$63.948,70 cts., cifra exorbitante cuando estalló en el país la revolución de 1861, por lo que esta situación de anormalidad encontró a Boyacá en bancarrota. Posteriormente, restablecido el orden público en 1863, el nuevo déficit fue de \$12.516,45 cts., cantidad que disminuyó el año siguiente a la mitad y, en 1865, a \$324,05 cts. Tan solo bastaron tres años de paz para equilibrar las arcas del Estado casi en su totalidad.

Si bien en 1867 se consignó un déficit por \$98.158,25 cts., Pérez (1868) enfatizó que no se trataba de una cifra real sino meramente nominal, pues verdaderamente no se debía y si figuraba en los presupuestos era para legalizar gastos ya efectuados en años previos. La cantidad precisa era de \$5658,25 ctvs. que al computarse con el faltante antiguo, arrojaba \$69.606,95 cts., total causado por el crédito interno mas no por una deuda originada en empréstitos externos, voluntarios o forzosos. Esta condición de la hacienda podía superarse con los dineros adeudados por los antiguos recaudadores, cuyo valor era de \$40.000, más \$58.914,30 cts. debidos por el tesoro nacional.

Cabe recalcar que para la apertura de caminos, la Asamblea había facultado al presidente a conceder privilegios exclusivos a quienes los solicitaran (individuos, corporaciones o compañías) con el fin de emprender estas obras. En virtud de lo dispuesto, esos beneficios no excederían los 25 años de duración e implicaban el compromiso de entregar, en un plazo inferior a un lustro, los



trayectos terminados y en óptimas condiciones. Además, caducarían si el empresario no cumplía lo acordado dentro del tiempo pactado y en consonancia con los requisitos del contrato. Más aún, durante la vigencia de este, existía la obligación de mantener las vías en completo tráfico y estas pasaban a ser propiedad estatal tras concluir el término de la concesión. Tales disposiciones se aplicarían también para la construcción de puentes de cualquier clase. Era pues el mandatario quien estipulaba lo pertinente para asegurar los resultados de las exenciones otorgadas (Parra, 1873).

Las anormalidades en los presupuestos estatales continuaron hasta 1873 y era frecuente que en estos, los auxilios figuraran con carácter nominal, pues la nación carecía de recursos para poner en práctica las transferencias³⁵. Al respecto, en la memoria enviada aquel año como secretario de hacienda y fomento al presidente de la república, Aquileo Parra recordaba la aprobación, el 15 de abril de 1872, de una ley nacional que ordenaba el pago de las sumas debidas por el tesoro nacional a los estados. Para darle cumplimiento, se dispuso la entrega por anticipación de \$1.500 por cada 29 unidades. Acorde con ello, a Boyacá se entregaron \$1.500, a Cundinamarca \$1.706,80 cts., a Santander \$1.034,50 cts., a Tolima \$724,10 cts. y a Cauca \$206,80 cts., para un total \$5.172,20 cts.

Gracias a esa inyección de dinero, Boyacá siguió financiando sus caminos en 1872. Además de los \$1.500, cuyo pago había ordenado mediante resolución la Secretaría de Hacienda y Fomento de la unión, también contaba con \$3.356,50 cts. recibidos previamente, de los cuales invirtió \$1.960,50 cts. y dejó en caja un saldo de \$1.396. Asimismo, se dio continuidad a la construcción del de La Vega, dado al servicio público a finales de mayo

35 Las dificultades económicas del país afectaron la inversión del gasto a favor de los estados. Sobre esta realidad, López (2000) anota que hacia 1860 los presupuestos de rentas de la nación no alcanzaban los tres millones de pesos anuales y la deuda externa era de \$32.3 millones, en tanto que la interna alcanzaba los seis millones.



de aquel año. Otro frente fue la refacción del que conducía de Tunja a Chocontá, por tratarse del más transitado. En cuanto al de Chontales, se esperaba comenzarlo con dineros de ese fondo y destinarle una suma aproximada de \$7.810 (Rueda, 1872). El contrato respectivo se verificó posteriormente, en 1875 el proyecto recibió apoyos por \$4.473,90 cts. y se esperaba finalizarlo para noviembre de ese año (Vargas, 1875).

A pesar de todo el esfuerzo político, las principales obras de fomento acometidas en el Estado, entre ellas los caminos de Occidente y de Chontales, la carretera del Sur, el Ferrocarril del Norte y la ferrería de Samacá, enfrentaron grandes obstáculos para su realización, debido a que la precaria economía del Gobierno nacional enrareció la transferencia de auxilios, tal como venía verificándose desde 1871. Al referirse a esta problemática, Anibal Galindo, secretario de hacienda de la unión, precisaba en la memoria de 1883 que el producto de las rentas y contribuciones del tesoro de la república entre septiembre de 1881 y agosto de 1882 había sido de \$5.810.890, 57 ½ cts., frente a gastos por \$7.978.000. Esto arrojaba un déficit fiscal de \$2.167.110, cifra similar a la totalizada en los presupuestos de la década de 1860 y 1870 (Galindo, 1883).

A partir de este escrutinio, Galindo calificó de insostenible la situación económica de la nación y urgió a enfrentar el desequilibrio presupuestal con reformas urgentes. Era imperativo que el Congreso de 1883 entrara a regular el gasto público en aras de nivelar los presupuestos. La evidente falta de política de planeación se plasmaba en las frecuentes prácticas de distribuir dinero del tesoro a favor de pensiones injustificadas y en auxilios indiscriminados para toda suerte de empresas de simple interés privado, municipal o local. Todos estos eran síntomas innegables de los vacíos del federalismo en el cumplimiento de su finalidad, precisamente porque las subvenciones y transferencias reflejaban cierto centralismo que opacaba al sistema, en medio de la falta



de capacidad de los estados para resolver sus propias necesidades (Galindo, 1883).

Al año siguiente, Galindo (1884) —quien continuaba al mando de la Secretaría de Hacienda— estimó que para el servicio económico de septiembre de 1882 al 31 de agosto de 1883, habían ingresado al tesoro \$2.775.503,72 ½ cts., suma inferior a los gastos proyectados de \$3.907.449,15 cts. Este monto estaba lejos de representar el ingreso efectivo para atender todos los frentes públicos. Tal situación se evidenciaba, por ejemplo, en el auxilio de la ferrería de Samacá, cuya cuota del 50% del producto bruto de las salinas de Boyacá excedía a la totalidad del producto líquido.

Otro hecho que obstaculizó la realización de obras de fomento y se extendió hasta la caída del federalismo fue la expedición del Decreto nacional 1052 del 18 diciembre de 1884, dispuesto por el presidente de la unión, Rafael Núñez, para declarar en situación de guerra algunas secciones de la república, entre ellas Boyacá. Como consecuencia, la presidencia del Estado en cabeza de Pedro José Sarmiento expidió otro Decreto, el 60 del 20 de diciembre de ese año, para ratificar tal condición³⁶. En vista del cambio generado en el orden de pago de los gastos gubernamentales estatales a raíz de la atmósfera de conflicto, Sarmiento dio curso a un Decreto más, el ejecutivo número 61 de la misma fecha, por medio del cual se decidió que mientras permaneciera ese entorno bélico, dicho orden sería: útiles de escritorio y oficinas, correos, fuerza pública, beneficencia y caridad, penitenciaria, conducción de reos, impresiones oficiales y sueldos de empleados. A su vez, se suspendían los pagos atinentes a justicia, instrucción pública, mejoras materiales y deuda estatal.

36 En su artículo primero, el decreto declaró a Boyacá en situación de guerra. Para atender el exacto cumplimiento de la Constitución, las leyes de la unión y las estatales, debía organizarse la fuerza pública del Estado, de acuerdo con las disposiciones de su Código Militar.



Sumado a lo anterior, la situación fiscal del país dio lugar a la disminución de la inversión en obras, en aras de financiar con mayores recursos la deuda pública exterior, incrementada por los costos de la guerra civil, los gastos militares y la disminución de los ingresos fiscales. Estas razones motivaron al Gobierno nacional a recortar —una vez más— las transferencias a favor de las regiones, entre ellas, la subvención a la ferrería de Samacá (Junguito, 2010). A causa de ello, el presupuesto boyacense arrojó un déficit de \$42.218,05 cts. y los fondos para caminos se redujeron un 17.18%.

Pese a la situación de guerra, la Asamblea continuó expidiendo leyes presupuestales en las cuales figuraban auxilios reservados por la nación para obras de fomento del Estado. Esto se evidenció en el presupuesto de 1886, expedido durante la administración civil y militar de Clodomiro Tejada, al finalizar la segunda mitad del siglo XIX. En este se aprobaron \$394.180, 39 cts. por concepto de rentas y \$378.698,95 cts. por gastos. Por su parte, los recursos de inversión estimados por aproximación para la apertura y composición de caminos por parte del Departamento de Obras Públicas fueron los siguientes: \$50.000 para el de Occidente, \$1.000 para el de Guantiva, \$4.000 para el que comunicaba la parte oriental de Cundinamarca y Boyacá con el Meta; \$4.000 para la conservación y reparación del que conducía del Cocuy a La Salina, y \$2.000 para abrir el de Ture, entre los distritos de Belén y Cincelada (Decreto 36 de 1886).

Al finalizar el periodo Federal en 1886, la inversión en vías se reactivó en Boyacá. Se emplearon los auxilios y transferencias que el Gobierno nacional había decretado para este rubro, conforme al presupuesto de 1886, y se contó con un superávit fiscal de \$15.481, 44 cts., luego de una asignación de recursos equivalente al 16.10% de lo estimado para gastos.



2.1.2 La adjudicación de baldíos

El Estado también recurrió a recursos como las concesiones de tierras baldías, a título de compensación y auxilio a las empresas para la apertura de nuevas vías (Ley 106 de 1873)³⁷. Este sistema de financiación se dio, por ejemplo, en el mencionado contrato del 29 de agosto de 1873 para la realización del camino de Toquilla, ya que el Gobierno otorgó al particular Jesús María Chaparro, como contraprestación, la cantidad de 8.000 hectáreas de tales tierras, junto con un anticipo de \$1.000 procedente del fondo de salinas. Otro caso ocurrió con la contratación para la construcción de la carretera del Sur, mediante la Ley CCXIII del 12 de octubre de 1874, la cual previó la entrega de baldíos, el derecho a participar en la renta de la sal por \$2000 mensuales y una asistencia del Gobierno nacional por \$50.000, decretada por el Congreso, dato posteriormente reportado en el presupuesto estatal de 1875. Sin embargo, según Vargas (1874), de esta partida solo se habían recibido \$1.000 mensuales hasta 1875, debiéndose el resto de dicha suma³⁸.

En definitiva, esta estructura de financiación fundamentada en diversas disposiciones normativas presentó en la práctica dificultades relacionadas con los trámites administrativos para adjudicar los terrenos y ponerlos a disposición del Estado de forma definitiva. Asimismo, hubo problemas financieros cuya resolución no había sido posible para el Gobierno de la unión, los cuales

37 Esta disposición sentó las bases para destinar el producto del fondo de salinas en Boyacá a la construcción y el mantenimiento de vías, si bien la Ley VI del 24 de agosto de 1868, sobre tierras baldías del Estado, había dispuesto asignar tales ingresos para la instrucción pública. Sin embargo, el Código confirió igual validez a los títulos expedidos o que se expidieran por concesiones de tal clase de tierras a colegios, escuelas u otros establecimientos de instrucción.

38 De tal modo, para 1875 las sumas que por concepto de la renta de salinas entraban a la administración de hacienda del Estado se invertían en la construcción de la carretera del Sur y la apertura de los caminos de Toquilla y Chontales.



representaban un obstáculo para el pago oportuno de los auxilios y las transferencias debidas.

Si bien en materia de baldíos la Ley 43 de 1865 asignó 169.000 hectáreas como concesión a Boyacá, para disponer de este derecho de dominio debía seguirse uno de esos trámites, cuyo cumplimiento se prolongó por años, a costa de la financiación de las obras de fomento. Este consistía en comprobar la calidad de los baldíos, llevar a cabo el levantamiento de planos y la mensura hasta llegar a la adjudicación definitiva de los terrenos. Por lo tanto, el Estado tardó en recibir los títulos respectivos y el proceso se dio gradualmente. Aunque este recurso fiscal representaba una utilidad valiosa para la construcción de caminos, los contratos solían destinar como contraprestación distintas porciones de territorio, en forma discriminada (García, 1877).

La primera entrega de títulos asignados con base en esta legislación se dio en 1874 cuando Francisco B. Quintero tuvo en su poder los correspondientes a 3000 hectáreas a cambio de construir el camino de Cubugón. En contraste, a pesar de tal cesión y de haber sido elegido contratista para emprender dicha obra, nunca recibió la suma prometida por la ley como auxilio para tal efecto.

Dos años más tarde, gracias a la gestión de Ángel María Galán, comisionado por el Ejecutivo del Estado para solicitar del de la unión la expedición de los títulos para Boyacá, se obtuvieron 140.477 hectáreas. A estas deben agregarse 16.000 otorgadas a la antigua provincia de Vélez desde el 22 de diciembre de 1855 y otras 9523 para el Casanare por deducción del Gobierno nacional. Así, los terrenos quedaron adjudicados en su totalidad a Boyacá (García, 1877).

Ahora bien, como dueña natural de los baldíos y al ser soberana por el dominio eminente, la nación podía disponer de estos según



lo creyera conveniente. De hecho, en palabras de López (2000), constituían una riqueza que fue aprovechada como aporte a favor del tesoro. Por tal motivo, varias disposiciones legales fueron expedidas a lo largo del siglo XIX para indicar la manera en que el Gobierno central debía ceder a los particulares las tierras no apropiadas. Estas fueron utilizadas, en el transcurso de más de un siglo de vida independiente en la república, además de fomentar la apertura de caminos, para promover la inmigración de extranjeros, cubrir créditos de deuda interior y exterior, poblar territorios, construir ferrocarriles y ferrerías, compensar servicios militares, fundar escuelas y colegios e impulsar mejoras materiales (García, 1877).

Su cesión a los estados por parte de la nación para sufragar la realización de vías se cumplía a través de actos legislativos especiales. En Boyacá, estos eran expedidos por la Asamblea, una vez se determinaba la obra, de común acuerdo con la administración y en atención a los intereses nacionales. La ley particularizaba qué era financiable y la cantidad de hectáreas de tierras baldías para ser otorgadas a la persona jurídica o natural con quien se contrataba. Así, en noviembre de 1857, en el marco de las facultades conferidas al presidente para la celebración del acuerdo cuyo propósito era realizar el camino del Progreso, se contemplaron hasta 6000 hectáreas para subvencionarlo. También se acudió a este recurso en los de Carare, Toquilla y Nuvagote (tabla 12).



Tabla 12. Caminos financiados con tierras baldías en el Estado de Boyacá

Camino	Disposición legal	Baldíos
Progreso	Ley del 26 de noviembre de 1857	6000 hectáreas de tierras baldías a favor de Rafael Niño y Gabriel Reyes, mediante Decreto legislativo del 11 de septiembre de 1858. El contrato fue incumplido, por lo que se celebró uno nuevo con Pedro Rueda en virtud de la Ley del 23 de agosto de 1863, a quien se le otorgaron 3000 hectáreas según contrato del 18 de marzo de 1864.
Carare	Ley del 8 de octubre de 1862	4000 hectáreas cedidas por el Gobierno de Santander al de Boyacá a favor de Aquileo Parra, según contrato del 10 de marzo de 1864.
Cubugón	Ley 23 de 1863	Hectáreas de tierras baldías concedidas por Acto legislativo del Congreso nacional del 30 de abril de 1852 y por la Ordenanza provincial de Tundama del 11 de diciembre de 1853.
Toquilla	Decreto legislativo de 16 de diciembre de 1866	8000 hectáreas de tierras baldías, a favor de Ricardo Chaparro, Juan Avella y Elías Plazas.
Nuvagote	Decreto legislativo de 16 de diciembre de 1866	8000 hectáreas de tierras baldías, a favor de quien lo solicitara dentro del término de un año.

Fuente: elaboración de los autores con base en la legislación expedida en 1862, 1863 y 1866, publicada en los diarios oficiales estatales *El Semanario Oficial* y *El Boyacense*.

La distribución de estos terrenos públicos era definida por la normatividad. En efecto, el artículo 175 de la Ley 1, parte 2, del tratado 1 de la Recopilación Granadina, asignó a las provincias en que por entonces se dividía la república, desde 15.000 hasta 25.000 fanegadas, lo cual equivalía a 16.000 hectáreas de las tierras baldías comprendidas en ellas o en sus zonas limítrofes (Pérez, 1868). Dicha cantidad se ratificó en 1853 con la Ley del 1 de junio, que a cada una concedió 25.000 fanegadas. Respecto a su destinación, según la Recopilación en su artículo 176, las antiguas cámaras provinciales podían enajenarlas, arrendarlas o disponerlas de la manera más conveniente.

En 1858, la Ley del 13 de septiembre facultó al presidente del Estado para solicitar al de la Confederación la adjudicación de esas hectáreas de baldíos a que tenía derecho Boyacá. No obstante, se requería un mandato estatal para resaltar elementos inherentes a su adquisición y destinación específica (Martínez, 1858). Esto era



pertinente, ya que la disposición de tales tierras era facultativa en los estados, si bien años después, con la Constitución nacional de 1863, se dispuso destinarlas al pago de la deuda pública, o bien como estímulo para aumentar la población de los territorios y compensar y auxiliar la apertura de nuevas vías.

Esta situación, señalada en 1868 por Felipe Pérez, evidenció una problemática en el Estado, pues no existía orden ni control en la forma de disponer este tipo de terrenos para financiar los caminos, como quiera que las leyes especiales expedidas no obedecían a una fundamental que así lo determinara. Por ende, cuando las extinguidas provincias de Tunja y de Tundama, con el fin de materializar sus vías, dieron parte de sus baldíos a los empresarios a quienes se confiaron las obras, fue necesario decretar la caducidad de los contratos tras haber sido incumplidos (Pérez, 1868).

Pese a ello, el número de tierras baldías para cada Estado fue determinado hasta 1865, durante la presidencia de Murillo Toro, mediante la Ley nacional 43 del 19 de mayo. A Boyacá le correspondieron 169.000 hectáreas y era tarea de la legislatura estatal señalar los puntos donde se adjudicaban y comprobar su condición de no apropiadas hasta su entrega definitiva o posesión. La ley también puntualizó que sus disposiciones no alteraban los actos legislativos especiales sobre cesión de estos terrenos a favor de caminos, nuevos pobladores, ciudades, villas, distritos, colegios y escuelas. Por tal razón, se mantenían la forma y la libertad vigentes hasta ese momento en cuanto a su destino y uso para la subvención de vías, conforme a la Recopilación Granadina.

Tres años después, en 1868, la utilización de los baldíos para las vías cambió en Boyacá con la expedición de la Ley VI del 24 de agosto, enfocada en estas tierras. Se ordenó que una vez obtenidos sus títulos, debían ponerse en administración o en arrendamiento, a juicio del poder ejecutivo, y sus productos ingresarían al fondo



común de escuelas (Pérez, 1868)³⁹. En consecuencia, las 169.000 hectáreas concedidas al Estado se destinarían al mantenimiento y sostenimiento del ramo de instrucción pública boyacense (Curra, 1869).

Finalizando el siglo, la administración nacional de Rafael Núñez mantuvo el empleo de tales tierras como mecanismo de financiación de caminos. Para la ampliación del que iba de La Vega hasta el Casanare, proyecto que esperaba recibir \$2.000 del Fondo de Mejoras Materiales a través del Decreto 440 del 29 de septiembre de 1881, el Gobierno estatal reservó 4000 hectáreas para los distritos del departamento de Oriente. A su vez, según la Ley 48 de 1882, expedida durante la presidencia de Francisco J. Zaldúa, los baldíos existentes en las cordilleras y que servían de límites entre dos o más estados o bien entre los centros poblados de cada uno y los ríos navegables de carácter nacional, debían ser aplicados con exclusividad en el fomento de vías (Ley 48 de 1881).

2.1.3 La renta de salinas

En otros casos, el Ejecutivo fue autorizado para adjudicarle al individuo o compañía el privilegio sobre ciertos caminos con la ventaja de recibir a cambio el 5% de la renta de las salinas correspondientes al Estado (AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 6, fs. 14v-15v). Estas funcionaban por arrendamiento y la producción operaba a través de una empresa de remates que se ocupaba del manejo de empleados y de las herramientas para la extracción. Este fue el principal ingreso de las provincias bajo una organizada administración, a pesar de serias dificultades surgidas con el

39 Este cambio surgió luego del informe presentado por Pérez en la Asamblea, cuando reflexionó sobre la forma como el cuerpo legislativo podía usar el valor de las tierras baldías en términos distintos a los dispuestos por el artículo 176 de la Recopilación Granadina. Teniendo en cuenta que las 169.000 hectáreas, vendidas a 40 cts. cada una, daban lugar a un fondo de \$67.600, cuya cuantía producía una renta anual aproximada de \$5434, era consecuente poner tal dinero a disposición de las escuelas estatales, por ser un asunto de más importancia que el arreglo de las vías (Pérez, 1868).



tiempo, como el espacio de las instalaciones, los obstáculos para la comercialización y la reducción de las ventas, debido en parte al mal Estado de los caminos y puentes durante las estaciones lluviosas. Tales dificultades se observaron, por ejemplo, en la salina de Chita y se enmarcaban en una realidad estudiada por Dotor (2010) al analizar la hacienda pública en Tunja:

Posiblemente estas fueron las razones por las cuales aumentaron las propuestas para construir más caminos durante el periodo. Se trataba de facilitar no solo el ingreso a las minas, sino también facilitar la comercialización del producto entre los estados vecinos, donde además de la refacción de caminos, al Gobierno le correspondía la instalación de almacenes para la venta de sal (p. 184).

La sal, considerada una fuente de riqueza ofrecida por la naturaleza para favorecer a las poblaciones, no proporcionó ventajas económicas considerables a estas, salvo en el caso de Chita. Como artículo valioso para las rentas del Estado, su venta estaba condicionada a los habitantes de las salinas y para quienes provenían de otros lugares, su precio aumentaba por encima del habitual, de por sí alto. Las vías abiertas por el Gobierno general para llegar a las minas estaban en su mayoría destruidas y con los puentes destrozados, mientras que su reparación resultaba insuficiente ante la falta de ingresos y la pobreza excesiva. A lo largo de la década de 1860 fueron frecuentes las quejas al jefe departamental y a la administración estatal para solucionar el problema e incluso varios caminos se escogieron con el fin de buscar avances en su mantenimiento. Por ejemplo, el del Agua Colorada, cuyas ventajas para la comunicación entre la región del Cocuy y Santander eran inobjtables, permanecía abandonado, aunque se consideraba el único factible de ser adoptado como medio de conexión con Chita, de modo que ayudara a lograr ingresos significativos de la producción salina allí verificada. Por este motivo, durante la



época se sugirió al Ejecutivo comprar los terrenos aledaños y luego establecer el sistema por administración (Gaona, 1864).

Otro camino, el de La Salinita, también servía para unir a Chita, en este caso con Jericó. Su mantenimiento corría a cargo de Ezequiel Urrea, alcalde del primer pueblo, y Francisco de Paula Abella, cura del segundo, pero también se debía en su mayor parte al trabajo personal subsidiario. Aunque varias vías estaban en proyecto de reparación, era esta, concebida para conectar la cabecera del departamento del Norte con el distrito de Jericó, la que merecía una decidida cooperación gubernamental. Esto redundaría en un beneficio recíproco, haría más abundantes los mercados de ambas regiones y pondría numerosos artículos al alcance de la población, gracias a su abaratamiento y a la baja en el costo de conducción (Informes de los Jefes Departamentales, 1881).

La Uvita y Jericó, ante los propios intereses de sus jefaturas por mejorar las vías, intentaron resolver el problema de estas mediante el producido del trabajo personal subsidiario, por lo tanto, adquirieron herramientas y edificaron locales públicos, en línea con lo dispuesto por la ley. También en estas regiones se inició la apertura de un camino destinado a facilitar la comunicación directa de todos los pueblos de la margen oriental del Chicamocha, para evitar así el largo recorrido que sin tal obra era preciso dar por Chita. Su realización se garantizó gracias al incuestionable interés de ambos distritos y los poblados circunvecinos, los cuales fueron motivados para coadyuvar en favor de la empresa e imitar la participación eficaz exhibida en este asunto por el párroco de Jericó (Informe de los Jefes Departamentales, 1874).

La misma situación se presentó en 1875 con el camino de Occidente, el cual enlazaría Chiquinquirá con el puerto de Nare o el de Niño sobre el Magdalena, si bien desde la década de 1860 había aumentado la preocupación por continuar su construcción. Se dictó entonces el Decreto XV para adicionar y reformar el



del 14 de noviembre de 1867 y se autorizó la adjudicación, a favor del individuo, corporación o compañía que se eligiera para acometer la obra, del beneficio consistente en recibir a cambio el 5% de la renta de salinas pertenecientes al Estado (Currea, 1869).

Es pertinente destacar, como una dinámica de interés para los gobernantes de aquellos años, que la recaudación de las rentas especiales estatales albergaba la esperanza de equilibrar a futuro los presupuestos, pues se pensaba en el aumento progresivo de tales ingresos, en la culminación de las guerras y la subsecuente consolidación de la paz y la moralidad. Así, el Estado podría dedicar \$50.000 anuales al ramo de fomento sin incrementar el interés del impuesto directo, como también completar los \$900.000 faltantes para terminar el ferrocarril y solicitar empréstitos con la hipoteca de las minas de esmeraldas (Roldán 1878a). En este contexto, una autorización conferida por el artículo 3 de la Ley IX fue la validación de los proyectos viales encaminados a conectar a Tunja con países extranjeros, para lo cual se aplicaría parte de lo obtenido mediante el 5% de las salinas. Los vecinos de Ciénega y Miraflores reclamaron entonces un camino para unir los dos distritos por la ruta de Zetaquirá (Fajardo, 1869) y se llevaron a cabo trabajos para abrir otro que recorriera, también desde la capital estatal, hasta Miraflores en el departamento de Oriente (Currea, 1869).

El 3 de julio de 1880, Ramón Cuellar explicó en un informe que en virtud de los decretos ejecutivos con propuestas para organizar el territorio de Vásquez y abrir el camino de Occidente –empresas de la cual era empleado– había transido un área compuesta de selva virgen, desde Puerto Niño sobre el Magdalena hasta Chiquinquirá, con la tarea de diseñar el trazado de tal vía:

El trabajo realizado junto con 10 individuos, en su mayor parte antioqueños, bien provistos de víveres, instrumentos matemáticos, medicamentos, abrigos y buenas herramientas;



después de 29 días de trabajar sin descanso desde las 7 de la mañana hasta las 3 o 4 de la tarde, sobre todo en los 27 días que gastamos en la región virgen, ha logrado salir hoy a este lugar, desde donde tengo la satisfacción de participar al Gobierno que queda, sin ningún inconveniente tangible, comunicado Chiquinquirá con la orilla oriental del río Magdalena, o sea con el puerto sobre este río destinado al comercio del Estado. Esta comunicación se entiende no queda marcada sino con una pica o trazado que indica por donde debe pasar el camino de herradura, admitiendo aún modificaciones sustanciales (Cuellar, 1880, p. 5700).

Este trayecto, en cuyo presupuesto se incluía la refacción de la sección ya existente entre Chiquinquirá y Otro-mundo, presentaba un suelo montañoso y virgen en la parte desierta. Esto exigió la construcción de puentes sobre los ríos Minero y Tapachipí, junto a otros para sortear caños y quebradas, lo que supuso un gasto de \$46.000. En menos de seis meses y en medio del clima deletéreo se desentrañó dicho territorio, tras lo cual se redujeron a la vida civil cerca de 500 habitantes, *antes rebeldes y de costumbres bárbaras*, al tiempo que se habilitó para Boyacá el puerto de Niño o de Boyacá sobre la ribera del Magdalena. Se abrieron cinco leguas de camino de herradura en las vegas de esta arteria fluvial, en dirección al mencionado municipio boyacense, y se trazó la vía de comunicación entre esta altiplanicie con el valle y su población sobre el río. Como expresaba Ramón Cuellar, podía ser el proyecto de mayor importancia para el provenir del Estado, a pesar de su fragilidad ante la influencia de la inestable situación política de este (Cuellar, 1880).

Otro hecho destacado para Chiquinquirá, particularmente en la zona de la laguna de Fúquene que servía de límite entre Boyacá y Cundinamarca, fue la puesta en servicio de una navegación por barquetas. Semanalmente llegaban a Tunja, llenas de víveres y otras mercaderías, más de 60 de estas embarcaciones tradicionales,



que luego regresaban hacia los pueblos del departamento de Ubaté llevando gran número de artículos de los producidos en este circuito, como también de los traídos a la plaza desde el vecino Santander. Así, el pequeño lago favorecía el comercio de los tres estados y se tenía la esperanza de mejorar el transporte allí empleado, en especial mediante la concreción de la propuesta concebida o discutida de reemplazar las barquetas con buques pequeños de vela (Diligencia de visita del Jefe Departamental de Occidente, 1872).

Además de este camino, con el producido de las salinas cedidas al Estado también se quiso costear aquellos que se emprendieran a partir de 1868, precisamente porque los consumidores de la sal nacional (Boyacá, Santander, Cundinamarca, Cauca y Tolima) tenían más derecho sobre tales ingresos. Esta cesión consistía, según Roldán (1881), en la transmisión del monopolio de dicho producto a los Gobiernos, como una forma de ayudarles a mejorar la industria y el comercio. Por ende, los recursos obtenidos debían invertirse por disposición legal en las vías estatales a través del sistema de administración (tabla 13). Se trataba de un mecanismo directo para financiar estas obras.

Tabla 13. Caminos que se pretendían financiar con el producto de las salinas por el sistema de administración

Ley	Mejora material
IX del 8 de septiembre de 1868	Camino de Occidente con el 25%. Caminos extranjeros: vía que comunicaba a Tunja con el distrito de Miraflores en el departamento de Oriente.
Decreto 37 del 6 de diciembre de 1869	Camino de La Vega entre los departamentos de Centro y Oriente.
Ley XXXVII de 1869	Vías que de Tunja conducían a Chontales: De Tunja a Choconta hasta el límite con el Estado de Cundinamarca. La Vega, que comunicaba a Tunja con el departamento de Oriente. Duitama con El Espino por la vía Chontales.
Decreto legislativo CLV del 5 de noviembre de 1872	Camino de Chontales, con \$6.000 provenientes del fondo de salinas.
Decreto 154 de 1874	Carretera del Sur.



Vía férrea para unir a Boyacá con Cundinamarca y Santander.
Ley 27 del 13 de noviembre de 1878 Caminos de herradura que conectaban al centro del Estado con el Santander, por la vía de Chontales con el territorio de Casanare y el departamento de Oriente.

Fuente: elaboración de los autores con base en las leyes de 1868, 1869, 1872, 1874 y 1878, publicadas en *El Boyacense*.

Además de aprovecharse para construir y mantener caminos de interés del Gobierno nacional, la renta de salinas sirvió para atender la deuda pública causada por los empréstitos externos, cuyo monto para 1851 ascendía a \$2.5 millones. Tal fue la estructura característica de un sistema fiscal basado en rentas con destinación específica, el cual evidenció el manejo inflexible del presupuesto oficial, propio de las instituciones de hacienda del siglo XIX (López, 2000).

Junto a estos recursos y a la entrega de tierras baldías como riqueza nacional a favor del tesoro que compensaba y auxiliaba a las empresas constructoras de caminos, en Boyacá también se dictaron leyes ordenando ayudas para la realización de proyectos públicos viales, con cargo al Fondo de Mejoras Materiales. Un ejemplo se dio con la Ley 11 de 1882, publicada en *El Boyacense* (nro. 1101 de ese año), que autorizó al presidente estatal, Arístides Calderón, para invertir hasta \$8.000 en la mejora del que enlazaba la salina de Chameza con el departamento de Casanare.

La inquietud permanente por comunicar a Boyacá con el extranjero también daba lugar a la expedición de decretos relacionados con las salinas. Uno de estos, el ejecutivo del 13 de marzo de 1868, promulgado en la presidencia nacional de Manuel Santos Acosta, cedió al Estado por el término de 10 años el 5% del producto líquido de la venta de sal de las minas y fuentes saladas de propiedad de la nación explotadas en su territorio. La cantidad debía ser destinada totalmente a la apertura o



composición de caminos que cumplieran con el referido propósito (Samper, 1869)⁴⁰.

Meses después, se expidió la Ley XXVIII del 2 de septiembre de 1868 que aplicó los fondos cedidos como renta particular a favor de las vías. Ese mismo mes se expidió la Ley IX que facultó al presidente del Estado, Felipe Pérez, una vez se adjudicara el privilegio al contratista del camino de Occidente, tal individuo o compañía se encontrara en posesión del beneficio, se hubiera formado el presupuesto de gastos y los trabajos estuvieran en marcha, para tomar el producto de por lo menos la cuarta parte o la mitad de las acciones de la empresa de este proyecto, cuyo valor podía ascender a \$80.000. (Currea, 1869). La obra era necesaria dada la relevancia de Chiquinquirá como centro comercial de varios pueblos boyacenses, cundinamarqueses y santandereanos, pero en particular por su carácter de enlace para el esperado camino hacia el Magdalena (Rodríguez, 1870).

Estos cambios dieron lugar a variaciones en la conformación del presupuesto de rentas y gastos que, desde 1869, incorporó el 5% del producido de las salinas cedidas al Estado. Por consiguiente, las fuentes presupuestales de ingresos para atender los gastos de la administración pública desde aquel año eran: aguardientes, papel sellado, derechos de consumo (creadas por la Ley XXIX de 1869), cinco por ciento, impuesto directo y notarías (Escobar, 1869).

Currea (1869), precisó que lo recaudado por cuenta de esta renta entre 1868 y 1869 había sido de \$2.382, 64 cts., suma empleada en abrir el camino para la conexión de Tunja con el

40 Con relación a la eficacia de la cesión de los fondos de salinas para abrir vías que conectarán con el extranjero, Samper (1869) la consideró una medida ineficaz, dado que, como auxilio, el 5% representado en la suma de \$5000 anuales resultaba insuficiente para financiar la construcción del camino de unión entre Boyacá y los ríos navegables. Esto se acentuaba en vista de la geografía de Colombia, cuyas montañas aislaban las regiones. Por consiguiente, resultaba más útil y económico financiar un trayecto que comunicara a Boyacá con Cundinamarca y Santander.



distrito de Miraflores, e igualmente, en la construcción y mejora en dirección oriente, norte y sur, de algunos tramos de vías que se encontraban en regulares condiciones para el servicio.

Las modificaciones se dieron en el contexto de las dificultades experimentadas por la hacienda estatal para lograr presupuestos equilibrados. Además, como la Asamblea aprobaba gastos públicos mayores a los ingresos y los recursos eran insuficientes, se generaba un alto déficit fiscal que motivó la crisis económica del Estado. A esta situación se sumaban otros factores: los problemas generados por la falta de planeación en cuanto al orden y el método de inversión en la apertura de caminos (Curra, 1869), la cantidad de leyes para regularlos sin que mediara algún mecanismo de control, la escasez de fondos para costearlos y la guerra civil de 1860. Ante este adverso panorama, varios de los planeados no podían llevarse a cabo (Pérez, 1868).

Los aprietos financieros fueron agudizados por la imposibilidad de cubrir todos los frentes públicos de atención ante la renuencia de varios ciudadanos a pagar sus obligaciones fiscales, bajo el argumento de oponerse al Gobierno de turno por la implementación de políticas regresivas que estimulaban la creación de tributos y afectaban el derecho al consumo. Ante esto, desde 1869, los presupuestos optaron por excluir de sus partidas, dentro de los gastos del Departamento de Obras Públicas, los auxilios especiales decretados con dineros propios y destinados a los caminos. La renta de salinas pasó a ser entonces la única fuente para la inversión en este rubro, con la cual se esperaba mitigar el inculcable vacío fiscal registrado a su alrededor en Boyacá (tabla 14).



Tabla 14. Presupuestos para caminos, Estado de Boyacá (1869-1874)

Año	Rentas y contribuciones según presupuesto	Presupuesto de rentas aprobado en pesos	Presupuesto de gastos aprobado en pesos	Auxilios decretados en el presupuesto, a favor de caminos
1869	Aguardientes, papel sellado, 5% del producido de la renta de salinas (con aplicación especial, por valor de \$2400) y como aportes especiales de los distritos, el impuesto directo y la renta de notarías.	\$75.494,25 cts.	\$90.549,67½ cts.	\$2.400
1870	Rentas generales del estado: aguardientes, papel sellado, derechos de registro y sobre la venta de sales (con destinación especial por valor de \$16.000), venta de bienes estatales y rezagos de años previos. Rentas especiales de departamentos y distritos: sumas por impuesto directo.	\$126.154,90 cts.	\$126.154,90 cts.	\$16.000
1871	Aguardientes, papel sellado, impuesto directo, derechos por el otorgamiento de instrumentos públicos y sobre la venta de sales (con destinación específica).	\$96.138,50 cts.	\$113.412,30 cts.	\$16.000
1872	Aguardientes, papel sellado, impuesto directo, derechos por el otorgamiento de instrumentos públicos y sobre la venta de sales (con destinación específica).	\$96.138,50 cts.	\$113.412,30 cts.	\$16.000
1873	Aguardientes, papel sellado, renta de degüello, derechos por el otorgamiento de instrumentos públicos y sobre la renta de salinas, con aplicación especial de \$20.000	\$123.922	\$163.209,13 cts.	\$20.000
1874	Aguardientes, papel sellado, renta de degüello, derechos por el otorgamiento de instrumentos públicos y sobre la renta de salinas, con aplicación especial	\$123.013	\$154.202,60 cts.	\$20.000

Fuente: elaboración de los autores con base en los decretos de presupuestos de rentas y de gastos, expedidos por la Asamblea legislativa de 1869 a 1874 publicados en *El Boyacense*.



La organización y distribución de los ingresos de las salinas, como venían operando desde el 2 de septiembre de 1868, variaron sustancialmente el 24 de mayo de 1869 con la expedición de la Ley 57. Según una de sus disposiciones, los Estados que se surtían del producto de estas minas tenían derecho a medio centavo por cada kilogramo vendido en las administraciones de la renta. De tal modo, los recursos generados se repartirían de forma mensual y proporcional a la población consumidora. Esta novedad clausuraba la cesión efectuada por la nación al Estado a través de la Ley del 13 de marzo de 1868 y, desde el punto de vista presupuestal, repercutía en un aumento estimativo del subsidio, pues se esperaba verlo pasar de \$2.382,64 cts. a \$16.000. Tal suma se incluyó en los cálculos aproximativos de los presupuestos como recurso extraordinario para dar impulso a las vías. A pesar de la normativa, solo hasta el primero de agosto de 1869 Boyacá comenzó a percibir las transferencias respectivas, derivadas de su participación en las minas de Zipaquirá, Nemocon, Tausa, Chita y Muneque, las tres primeras en Cundinamarca y las dos últimas en su territorio. Según Pérez (1870), su base era del 29%, en consonancia con el Decreto nacional del 21 de junio de 1870, lo que daba lugar a una estimación cercana a \$16.052,90 cts.⁴¹.

Pese a las disposiciones, el 5% del producto líquido de las salinas, cedido por el Decreto nacional del 13 de mayo de 1868, no había producido la cantidad calculada. Durante ese año se previó en \$1.450, 88 cts. y hasta el 30 de junio, en \$456, 65 cts. Se llegó a pensar que el valor ascendiera a \$16.000, como una destinación exclusiva legal para fomentar las vías, designada en el presupuesto tanto por el Gobierno general como por el estatal (Fajardo, 1869).

41 Boyacá era uno de principales estados consumidores de sal. Para 1870, según datos de la memoria del secretario de hacienda y fomento, Salvador Camacho Roldán, contaba con 482.800 consumidores, frente a 409.602 de Cundinamarca, 300.000 de Santander, no más de 130.000 de Tolima y 30.000 en Cauca. Por ende, estaba llamado a recibir un alto porcentaje en distribución por su participación en la segunda renta nacional de mayor importancia para la unión.



En cuanto a la administración de los fondos, debía hacerse por una junta cuyo lugar de reunión sería Tunja y estaría compuesta por tres miembros, cada uno nombrado respectivamente por el presidente de la unión, el estatal y la Asamblea. Sin embargo, después de varios intentos, el primero de estos poco había resuelto sobre la ejecución de la Ley 57 y tampoco había designado a quien debía integrar la junta en su representación, pues afirmaba estar a la espera del nombramiento por parte de Boyacá de sus dos integrantes. Tal situación, cargada de burocracia, imposibilitó por varios años la repartición equitativa del producto de las salinas (Fajardo, 1869).

Del monto esperado, el fondo de caminos boyacense apenas recibió \$7.032, 4 cts. por los meses de septiembre y octubre de 1869. La diferencia de \$9.020, 90 cts. no fue transferida y quedó pendiente de mayo a julio de 1870, de manera que en el presupuesto estatal, estos dineros figuraban como una estimación nominal cuyo acceso efectivo al tesoro público nunca se verificó. Aun así, la administración Currea, de común acuerdo con el Gobierno nacional, con los recursos entregados sufragó, preferentemente, la apertura y el arreglo de los caminos de La Vega, Chontales y el de Tunja a Chocontá⁴². Los trabajos comenzaron en el primero, que unía los departamentos de Centro y Oriente, aunque años atrás había sido proyectado por una ley especial (Pérez, 1870).

Con todo, los gastos demandados por el servicio público y los compromisos adquiridos frente a la deuda oficial, impedían al tesoro nacional cubrir la totalidad de lo adeudado por saldos anteriores al 31 de agosto de 1872, equivalentes a \$51.635 de la participación de los estados en la renta. Para Boyacá, según las órdenes de pago liquidadas por el administrador de las salinas de Zipaquirá, Nemocon, Tausa, Chita y Muneque, se debían \$18.292, cuya transferencia no se ejecutó a pesar de haber sido ordenada

42 Claro está que los dineros del fondo también se dirigieron a otros caminos, como el de Toquilla y el de Occidente.



por la Ley nacional del 15 de abril de 1872 (Rueda, 1872). Como este incumplimiento prosiguió en los años siguientes, la deuda ascendió a \$29.309, 45 cts.

No obstante, el Código Fiscal de 1873, promulgado por la Ley 106 del 13 de junio, mantuvo vigente el derecho de Boyacá a acoger el producto de esta ganancia nacional. Su participación incluso se incrementó a un 35% de la distribución mensual por las ventas de sal registradas. Esta proporción estaba por encima de la de Cundinamarca, que tenía el 30%; Santander, 22%; Tolima, 10%, y Cauca, 3%. Respecto a su aplicación, se dispuso la asignación de los recursos al fomento de las vías designadas entre el poder ejecutivo y el Gobierno boyacense.

El tesoro de la unión siguió debiendo al estatal el total de lo obtenido por las salinas. La deuda se elevaba a \$46.664,25 cts., de acuerdo con la liquidación efectuada entre agosto de 1875 y diciembre de 1877⁴³. Adicionalmente, a causa de la guerra de 1875 de los estados de la costa y luego la revolución general de 1876, los recursos del tesoro se habían agotado, por lo que desde mediados de 1875, los pagos se estaban suspendidos. El fondo arrojaba un déficit, dadas las cifras dejadas de percibir, como lo acentuaban los balances presentados en 1874 por el secretario general de Estado, José A. Vargas: para 1872 se contaba con \$6.907, 90 cts.; en 1873, \$5.661, 45 cts. y en 1874, \$19.966, 60 cts.⁴⁴. De estas sumas, en 1875 se habían tomado \$8.000 para el primer instalamento adquirido por Boyacá en las acciones de la compañía del Ferrocarril del Norte (Vargas, 1875).

43 Esta suma equivalía al 35% para el Estado por su participación en la renta de salinas. La deuda en 1875 fue de \$9.252,5 cts., en 1876, de \$21.615,90 cts. y en 1877, de \$15.796,30 cts., como lo reportó el nro. 448 de El Boyacense de 1878.

44 Tales ingresos, según Rosenthal (2015), debían aportar una contribución sustancial para Boyacá, debido a los fallos registrados en los fondos a su favor, más aún cuando en la década de 1880 los beneficios del monopolio estaban vinculados al fomento de la infraestructura estatal.



2.1.3.1 El camino de Chontales, ejemplo de inversión del Fondo de salinas entre Boyacá y Santander

Como una posibilidad para aumentar el progreso material y expandir la promoción económica interestatal, la Asamblea de Boyacá asignó hasta seis mil pesos del fondo de salinas definido para el Estado por medio de la Ley nacional del 24 de mayo de 1869, con el fin de dar cumplimiento al Decreto legislativo 155 del 3 de septiembre de 1866 y promover la apertura de una vía de conexión entre su territorio y Santander. Inmediatamente después de sancionarse, el presidente selló un contrato a través de licitación pública y con las formalidades legales para abrir el camino de Chontales, en la sección comprendida desde la cabecera del distrito de Duitama hasta el límite con suelo santandereano. La obra debía empezarse dentro de los tres meses siguientes a la celebración del acuerdo y finalizarse luego de 18 meses contados desde ese inicio.

El camino estaba obligado a cumplir los requisitos exigidos por el Código de Policía para los de tipo central, por consiguiente, debía servir para el tránsito de ganados, bestias cargadas y pasajeros a pie y a caballo, mientras que los puentes sobre ríos y quebradas se consideraban dentro de sus partes integrantes. El contratista se comprometía a mantenerlo en buen Estado por un término no menor a un año y tenía la responsabilidad de reparar los daños registrados, siempre y cuando no se derivaran de una causa extraordinaria. A su vez, al Gobierno le correspondía desembolsar la suma pactada en tres partes: la primera al principiar la obra, la segunda cuando se completara hasta la mitad y el resto una vez fuera entregada. Era competencia del presidente del Estado dar cuenta a la unión del desarrollo del proyecto para efectos de lo dispuesto en la parte primera del artículo 5 de la Ley nacional del 24 de mayo de 1869, adicional y reformatoria de la de salinas. Además, lo establecido en el artículo 2 del Decreto 155 se llevaría a efecto sin perjuicio de una posible mejora de la vía central



indicada en el artículo 1 de la Ley LXVIII. En estos términos se adicionaban y reformaban tanto esta (sobre el uso de los fondos de salinas), como el Decreto 155 de 1866.

Una situación similar se presentó en 1873 y quedó plasmada en la nota 185 del 2 de septiembre de aquel año, publicada en el nro. 321 de *El Boyacense*. En esta, el particular José Santos notificó sobre la escritura en que aseguraba haber logrado un contrato para construir el camino de Chontales en su tramo boyacense. Al mismo tiempo, el Gobierno de Santander ajustó con este mismo oferente un acuerdo oficial para hacer lo propio con el trayecto perteneciente a dicho Estado, bajo la condición de someter lo firmado a la aprobación de la Asamblea.

Esta vía se consideraba de urgente necesidad para los intereses comerciales de varios pueblos, razón por la cual el Gobierno de Boyacá contrató su apertura desde el límite con Santander, en el distrito del Encino, hasta llegar a Duitama, pasando por terrenos paramosos. Tal recorrido evidenció la pertinencia de habilitar otro trayecto con el fin de enlazar aquel que seguía para Duitama en un punto delimitado de Chontales. En consecuencia, se acordó nombrar una comisión de tres vecinos notables para acometer la exploración de todas las sendas o desechos conducentes a ese páramo e informar cuál podría ser el recorrido más corto y practicable para conectar el nuevo camino cuya apertura se adelantaba por ese lugar con el que tenía como destino la mencionada ciudad, e igualmente, el valor aproximado a invertir en la obra.

Para hacer realidad este camino transversal, la comisión exploradora emitía un informe a la municipalidad. Posteriormente, en asocio con el alcalde y el director de obras públicas, se definía si se hacía por administración o por contrato, teniendo en cuenta la eficacia de cada opción y las condiciones económicas analizadas en el reporte. Respecto a los fondos, se pretendía recurrir al trabajo personal subsidiario de las veredas de Quebrada Grande,



Quebrada Arriba y Portachuelo, a los sobrantes de la suma para obras públicas del año, al producto de las contribuciones voluntarias de los vecinos del distrito y demás ciudadanos interesados en la nueva vía, así como a los demás recursos a cuya gestión se daría curso, por ejemplo, un empréstito para gravar las rentas distritales.

La comisión exploradora, incluida en el acuerdo, quedaba autorizada para recaudar las contribuciones voluntarias, tarea en la cual resaltaría, especialmente, el valor del patriotismo de quienes contribuyeran con dichos aportes. Como este era un proyecto significativo para el progreso estatal, se solicitó al presidente que, en aras de sacarlo adelante y dentro de sus atribuciones legales, concediera algún auxilio proveniente del fondo común o solicitara recursos de la legislatura. Con todo, era el alcalde del distrito quien quedaba encargado de la ejecución de lo concertado.

Por su parte, la comisión legislativa de cuentas examinó el balance de ordenación sobre el presupuesto de 1873 desde enero hasta agosto, que era llevado por la presidencia estatal. Los documentos entregados eran los mismos mencionados por el artículo 50 de la Ley del 29 de noviembre de 1857, orgánica de la administración de la hacienda del Estado. El total expresado de \$42.898, 28 cts. por reconocimientos a cargo del tesoro, comprendía los invertidos en la apertura y composición del camino del Sur, \$1.085, 45 cts. cubiertos al contratista para el de Chontales, \$2.135, 2 cts. registrados por suministros a Boyacá en 1871 y otros \$2.000, aproximadamente.

Ahora bien, de concretarse el contrato del Ferrocarril Central, la Asamblea decidiría si seguían los trabajos en su carretera asociada. El Gobierno veía posible alcanzar arreglos ventajosos con el ingeniero Ross, siempre y cuando se consideraran las necesidades estatales. De tal forma, se buscó que el camino de Chontales fuera concluido en 1877 por el contratista, quien al parecer hizo



algunos arreglos y lo entregó parcialmente terminado para la conexión con Santander (Rodríguez, 1877a).

En febrero de 1882 el presidente del Estado comisionó a Antonio Herrera para ir al camino, practicar una inspección y presentar un informe sobre su condición. Según lo reportado, faltaban 1.5 km para llegar al límite santandereano y alrededor de 14 para arribar al del boquerón de Pan de Azúcar, lugar equidistante de los distritos de Santa Rosa y Duitama, donde se unían los respectivos trayectos. Igualmente, encontraba obstáculos en los considerables derrumbes y múltiples fangales, lo que obligaba a incorporar abundante piso artificial en estos terrenos e incrementaba los costos. Sin embargo, se proyectaba una reforma al recorrido a través de zonas con un suelo casi enteramente sólido, posibilidad favorable para el ahorro en gastos y tiempo. Esto no desconocía las ventajas del trazado indicado por el señor Machado, sobre todo para Boyacá y Santander y los distritos de Santa Rosa y Duitama. Se concluía acentuando la pertinencia de que el Gobierno del primero persistiera en finalizar la obra e incentivara al del segundo a cumplir las mejoras en las secciones de su territorio, para hacer de esta una vía principal del comercio interestatal (Herrera, 1882).

2.1.4 Las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez

La Ley CCXVI de 1874 avaló a Boyacá para suscribirse a varias empresas industriales y solicitó al Congreso una exención en la aplicación a ciertos proyectos de la parte del producto de las minas de esmeraldas de Muzo, la cual había sido cedida al Estado por la Ley nacional 48 de 1874. El presidente estatal emitió un mensaje comentando las razones a favor de esta intención de la Asamblea y requirió esa exoneración. La comisión a la que pasó el asunto presentó un proyecto de ley cuyo contenido satisfizo las pretensiones de los poderes legislativo y ejecutivo boyacenses. En los artículos 1 y 2 de la Ley 48 se plasmaron esas expectativas de manera que se cedió al Estado un derecho sobre los recursos



derivados de las piedras preciosas existentes en el referido municipio. Simultáneamente, el artículo 3 trasladó a la instrucción primaria las sumas resultantes de la cesión.

Sin embargo, Boyacá quería librarse de esta aplicación especial de tal renta. No intentaba desentenderse de la instrucción pública, de hecho, destacaba haber triplicado desde años atrás el número de establecimientos formativos y el de niños estudiando en ellos. Ahora bien, siguiendo el movimiento general del país, el Estado quería tomar parte en las grandes iniciativas nacionales, como la construcción del Ferrocarril del Norte y la explotación a gran escala de una mina de fierro. Conservaba la esperanza de que el Congreso retirara ese destino hacia la instrucción asignado a su parte en la producción de esmeraldas y esperaba redirigirlo al pago de los primeros instalamentos en la empresa ferroviaria. En definitiva, la educación oficial se consideraba suficientemente atendida y no se encontraba inconveniente para acceder a la solicitud hecha por la Asamblea y el poder ejecutivo estatal en el sentido de utilizar la erogación sobre la participación en las minas y redirigirla a la realización de la línea férrea, valorada como de gran trascendencia para toda la unión. Por ende, se pensaba que debía aprobarse en segundo debate el proyecto previamente presentado sobre dicho asunto (Informe de la comisión del Senado de Plenipotenciarios, 1875).

Adicionalmente, se buscaban otros objetivos, como impulsar los caminos de herradura o de ruedas para unir los centros poblados del Estado con Santander, o bien materializar vías ideadas para posibilitar conexiones por puntos adecuados, por ejemplo, el territorio de Casanare con el departamento de Oriente gracias a la de Chontales. Se proponía entonces estimular las empresas mediante la aplicación de las rentas provenientes de los auxilios con que el Gobierno de la unión debía contribuir en virtud de las leyes nacionales vigentes, es decir, aquellos ingresos derivados de la participación estatal en la renta de salinas y en el arrendamiento



de las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez. Si los rendimientos de estos recursos no eran suficientes para atender el gasto exigido por las mencionadas obras y se contaba con algún sobrante, este se dirigiría a incentivar otros trabajos de utilidad pública. Tales aspectos fueron contemplados en el proyecto de ley sobre fomento de mejoras materiales, publicado en el nro. 107 de *El Boyacense* de 1878.

Paralelamente con estas medidas, el Congreso de los Estados Unidos de Colombia expidió la Ley 27 del 14 de mayo de 1878. Esta dirigió \$10.000, como parte del producido de las minas de esmeraldas de Muzo, para construir y mejorar por lo menos un camino estatal. En consonancia con esto, ese mismo año se dictaron otras dos leyes relacionadas. La primera fue la Ley 62 del 2 de julio, aparecida durante el mandato de Julián Trujillo, cuyo artículo 4 estableció que el auxilio otorgado por el Gobierno nacional a los estados para mejoras materiales debía aplicarse de forma exclusiva a las vías. A Boyacá le correspondieron \$200.000 –suma inferior a la de años previos– por un periodo de un lustro para la carretera del Sur y una vez terminada esta, la suma sería para un proyecto vial señalado por la administración estatal, salvo que la aplicación se hubiera hecho por mandato nacional. También se confirmaban \$10.000 para la mejora del trayecto de Chontales.

La otra Ley fue la 27 del 13 de noviembre de 1878. Según sus disposiciones, los dineros provenientes de la participación boyacense en la renta de salinas, los del arrendamiento de las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez, y la concesión de tierras baldías del Estado, debían ocuparse preferentemente en las siguientes obras: la realización de la vía férrea entre Boyacá, Santander y Cundinamarca, los caminos de herradura o de ruedas para conectar el centro del primero con el segundo por la vía de Chontales, al igual que el Casanare con Oriente, y la ferrería a gran escala de Samacá. Tales eran, para el gobierno de Otálora, proyectos



públicos de interés explícito cuyos gastos se cubrirían con imputación al respectivo capítulo de los presupuestos de 1880 a 1884.

2.1.5 Subsidios y transferencias a favor del Ferrocarril

Construir esta infraestructura implicó una significativa reorganización que incluyó nuevas sociedades encargadas de instalar los carriles para las vías férreas en las diferentes regiones. Sobre este particular, es pertinente destacar los motivos para la creación de la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá. Esta se encontraba debidamente establecida en el distrito de Samacá, contaba con todos los elementos necesarios para empezar a producir hierro maleable y rieles en el curso de tres meses. Supuestamente, no pedía privilegios, ni tierras baldías, ni garantías gravosas para la república; tampoco la participación en beneficios de exploraciones. Sin embargo, resultó ser una de las más favorecidas por el Estado y la nación como una opción para la apertura de vías.

Con este tipo de empresas se esperaba dar curso a la iniciativa legislativa de fomentar las vías estatales y superar el obstáculo planteado por la realidad económica del país. Por gestión del presidente de Boyacá, Venancio Rueda, tal premisa se trasladó en 1872 a impulsar la construcción de ferrocarriles. Este dirigente promovió el del Norte, línea a cargo del Gobierno de la unión que para unir a Bogotá con el bajo Magdalena, pasaría por Cundinamarca, Boyacá y Santander hasta llegar a un puerto sobre el gran río, en donde fuera posible la conexión de cargas y pasajeros con rutas de buques de vapor cuyos recorridos llegarán hasta la costa Atlántica. La iniciativa se fortaleció en 1873, gracias a la gestión del secretario de hacienda, Aquileo Parra, quien basado en la Ley nacional de fomento del 5 de junio de 1871, justificó



la conveniencia de emprender la obra, dada su utilidad y ventajas para el crecimiento económico e industrial del país⁴⁵.

Durante el gobierno de Murillo Toro, el Congreso nacional de 1873 expidió la Ley 89 del 30 de mayo que autorizó al poder ejecutivo de la unión para contratar la realización del ferrocarril, cuyo régimen y manejo estaría a cargo de la administración general. Su costo, estimado en \$20.000.000, esperaba financiarse, entre otros fondos, con el producido de las salinas. Para ello, una vez publicado el contrato correspondiente, debía cesar la participación en esta renta que se había concedido a alguno de los estados. Asimismo, los recursos disponibles al momento de la celebración del acuerdo, administrados por las juntas especiales de caminos, pasaban a cargo de las Asambleas estatales y debían aplicarse de forma exclusiva a fomentar las vías. Tal disposición fue ratificada tiempo después por el artículo 446 del Código Fiscal de la nación. Según este, hasta no concretarse lo definido en el documento de contratación, los fondos de la explotación de sal se destinarían tan solo a los caminos designados por el respectivo Gobierno estatal (Ley 106 de 1873).

El contrato para la construcción del Ferrocarril del Norte se firmó el 25 de enero de 1875, durante la administración nacional de Santiago Pérez. El capital social estaba representado en 15.000 acciones de \$1.000 cada una, 12.000 suscritas por el Gobierno y las 3000 restantes ofrecidas a los estados, distritos y particulares. La Asamblea, en su sesión de 1875, autorizó al Ejecutivo para tomar hasta 200 de estas por \$100, como derecho de participación en el proyecto. Su pago se hizo por instalamentos. El primero, del 10 de febrero de 1875, fue por \$8.000 de las rentas estatales, a favor de Pedro H. Cortés, representante de Boyacá en la compañía constructora, con cargo al tesoro boyacense. Para el

45 Una exposición detallada en torno a las ventajas y los pormenores de construir este ferrocarril se ve en la memoria del secretario de hacienda y fomento de 1873, Aquileo Parra, al presidente de la república para el Congreso de 1873.



segundo se tomaron \$16.000 de los \$21.212 producidos por el arrendamiento de las minas de esmeraldas de Muzo (Vargas, 1875), según el acuerdo celebrado por el secretario de hacienda de la unión y conforme a lo dispuesto por la Ley 51 del 20 de mayo de 1875.

Tabla 15. Caminos de hierro construidos por cuenta del Gobierno nacional y a cargo de la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá

Tipo de obra	Trazado previsto
Ferrocarril de Bogotá al río Carare	Por el trazado del Ferrocarril del Norte, con un ramal de Ubaté a Samacá.
Ferrocarril de Bogotá a Santa Rosa de Viterbo	Por Zipaquirá, Nemocón, Ubaté, Guachetá, Samacá, Tunja, Paipa, Duitama, Santa Rosa.
Ferrocarril de Tunja a Honda	Por la vía previa hasta Bogotá y luego por la aceptada para la línea de Occidente.
Ferrocarril de Tunja a Girardot	Por la misma vía hasta Bogotá y de ahí a La Mesa, Tocaima y Girardot.
Ferrocarril de Bogotá a Tunja	Por la misma vía.
Ferrocarril Central	Si por algún evento el contrato Ross no se llevaba a efecto, la compañía haría una oferta para la construcción de esta vía.

Fuente: elaboración de los autores con base en información relacionada con la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá y mejoras materiales publicada en *El Boyacense* en 1879.

Desde 1875, totalizada la renta de las minas de esmeraldas de muzo, se contaba con \$5.112, a pesar de haberse producido ese año \$21.212, suma de la cual se destinaron \$16.000 para pagar el segundo instalamento que daba a Boyacá el derecho de participar en la compañía del Ferrocarril del Norte. En 1876 se disponía de \$18.010, 57 ½ cts., y en 1877, \$21.306, 45. Este valor se destinó, posiblemente, a la inversión en empresas materiales (García, 1877). Ahora bien, el auge vivido por el fomento de las mejoras públicas durante el gobierno de Otálora en 1877 dio paso al Decreto 318 del 10 de junio de 1878, concerniente a la ferrería de Samacá⁴⁶. El contrato para esta fue sellado el 15

46 Este decreto sirvió de sustento legal para la celebración del contrato, expedido en cumplimiento de las Leyes CCXIII sobre caminos y CCXVI del 21 de octubre de 1874, que autorizaba al Estado para contratar con empresas industriales.



de junio de aquel año entre Aquileo Parra, secretario general del Estado, y Abelardo Ramos, apoderado de Charles Otto Brown y Levi D. York, de Paterson del Estado de New Jersey. Su aprobación por parte de la Asamblea se dio el 14 de noviembre, mediante la Ley 30. Al producir elementos esenciales para la construcción de ferrocarriles, esta fábrica favorecía la comunicación de Boyacá con Santander, Cundinamarca, los centros comerciales de la costa Atlántica y el exterior, para enfrentar así la crítica situación del tesoro y los altos costos de realizar carreteras.

La compañía de la ferrería se constituyó con un capital de \$200.000, divididos en 200 acciones de \$1.000 cada una, de las cuales correspondieron 75 al Estado. Para el pago de estas, se aprobó que el poder ejecutivo tomara \$20.660 por el arriendo en 1878 de las minas de Muzo. De esta renta también se usaron \$16.000 para cubrir el primer instalamento de la empresa del Ferrocarril del Norte. Asimismo, se incluyeron \$60.000 de la participación en la renta de salinas de 1876, 1877 y parte de 1878, adeudados por el tesoro de la unión. Otros \$40.000 procedieron de empréstitos obtenidos por el Estado en bancos de Bogotá o con cualquier prestamista, cuyo soporte fueron las hipotecas de los títulos de tierras baldías a su cargo (Galindo, 1883).

Sin embargo, la proyección de costos para esta obra no fue suficiente debido a errores en su cálculo. La necesidad de incrementar los fondos y la desconfianza que se venía dando hacia la veracidad de los presupuestos estatales exigieron incorporar un capital adicional. Para ello, el Gobierno tomó 25 acciones más por valor de \$25.000 y también acordó entregar \$75.000 en calidad de préstamo a la compañía por ocho años, al 5% anual. Por otro lado, el Ejecutivo estatal solicitó a las Cámaras de la unión un auxilio económico consistente en la entrega del 50% del producto bruto de las salinas, hasta completar \$150.000 (Calderón, C., 1880). Respecto a este auxilio nacional, el secretario de hacienda de la unión, Anibal Galindo, en la memoria de 1883 dirigida al



presidente, señaló que la nación había transferido \$51.000 en 1881 y 1882 a favor de la ferrería.

Aun así, las dificultades no se hicieron esperar, a tal punto que el Estado se vio forzado a asumir la dirección y la administración de la ferrería. Otálora, comprometido con su visión industrial y promotora de crecimiento económico, semejante a la de Europa y Estados Unidos, gestionó ante la Asamblea una autorización para lograr un nuevo contrato y completar –de una vez por todas– este proyecto. El Decreto para la licitación fue el 415 del 20 de enero de 1881, firmado por el propio presidente estatal y su secretario de Gobierno, Carlos Calderón (Decreto 415 de 1881).

Conviene subrayar que la pretensión de fomentar las obras públicas en Boyacá continuó afrontando inconvenientes económicos, como quedó ratificado al liquidar el presupuesto de rentas y gastos de 1878. En efecto, la estimación de las primeras era de \$226.916,1 5 cts. y de los segundos de \$308.978, es decir, una diferencia en contra de \$82.061, 85 cts. Para Roldán (1878a), tal saldo no representaba exactamente la situación del tesoro, pues los rubros no se ajustaban a la realidad, dadas las sumas adeudadas por el tesoro general al Estado: los derechos sobre el producto de las salinas y el auxilio concedido por el Gobierno nacional para la carretera del Sur sumaban \$75.000. Por ende, los fondos efectivos eran de \$151.916, 15 cts. y los gastos por el valor mencionado. El déficit era entonces de \$157.061, 85 cts., razón por la cual se estimaba prudente determinar los auxilios para las mejoras materiales de manera conjunta con las inversiones preferentes a realizar.

Se consideraba que la forma más segura y eficaz de promover el desarrollo industrial era contar con vías cuyo uso permitiera multiplicar los vínculos con los centros de comercio nacionales y extranjeros. Esto reduciría el valor de transportar los artículos factibles de ser exportados o bien potenciar el intercambio con aquellos producidos en los demás estados. Por ello, era primordial



darle estabilidad y apoyo a la ferrería para aprovechar las ventajas derivadas de manufacturar materiales para ferrocarriles, máquinas agrícolas, puentes y herramientas en el propio territorio boyacense, a un precio igual al de las fábricas de Europa y Estados Unidos. Estos resultados solo se conseguirían proporcionando a la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá trabajo permanente y facilidades para colocar sus bienes en los mercados donde se solicitaran.

Con esta compañía, mediante el Decreto 346 de 1879, se decidió contratar la carrilera para la línea de trenes de vapor desde Tunja hasta la cabecera de Ventaquemada, con sus estaciones, tanques y demás anexidades. Dentro de lo establecido, se incluyó lo conveniente para enlazar la ferrería con el ferrocarril por medio de una carretera que partiera de esta fábrica y terminara en el Puente de Boyacá u otro punto, con una distancia aproximada de 500 metros. Para este propósito se destinaron \$100.000 que debían ingresar al tesoro del Estado en virtud de la Ley nacional 22 de 1879. Igualmente, la suma debida por la unión por concepto de la renta de salinas hasta el 31 de diciembre de 1878, la cual se computaba por aproximación en \$72.000. Otros \$150.000 se tomarían en empréstito, en el país o en el extranjero, hipotecando las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez y los títulos de tierras baldías pertenecientes a Boyacá. Este préstamo se convendría hasta con el 10% de interés anual y tendría por fondo de amortización el producto del arrendamiento de las minas a partir del 10 de diciembre de 1878, el de la participación en la producción de sal desde enero de 1879 y las cantidades destinadas anualmente por el tesoro estatal para este efecto.



Tabla 16. Cantidades pagadas al Estado en 1880

Tipo de deuda	Cantidad pagada
Deuda contraída por la nación a favor del tesoro del Estado en 1876, 1877, 1878 y parte de 1879, por la demora en el pago de su participación en la renta de salinas.	\$23.598
Valor de las acciones tomadas por el Estado en la empresa del Ferrocarril del Norte.	\$23.598
Auxilio a la empresa de la ferrería, decretado por el Congreso de 1879	\$100.000
Auxilio para la misma empresa, decretado por el Congreso de ese año	\$150.000
Total	\$ 333.128

Fuente: elaboración de los autores con base en información relacionada con la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá, publicada en *El Boyacense*, nro. 202 de 1879.

Otros recursos procedentes de las salinas para subsidiar este proyecto fueron notificados por el secretario de hacienda y fomento de la unión, Hermógenes Wilson, quien informó que una vez levantada la suspensión de los pagos por participación en esta producción –situación iniciada a mediados de 1875– el Congreso había dictado la Ley 63 de 1879 para ordenar los desembolsos a los estados. En julio de 1880, los administradores de dicha renta nacional debían efectuar las liquidaciones para determinar las cantidades pertenecientes a cada ente estatal. Al tesoro boyacense se remitieron \$8.261, 50 cts. por este concepto⁴⁷ (Wilson, 1880) y, adicionalmente, según el reporte de otro secretario de hacienda, Felipe Angulo (1885), entre 1883 y 1884 fueron \$27.595, 45 cts. Como medida adicional, a través de Ley 36 de 1880, el Gobierno central otorgó a Boyacá un auxilio equivalente al 50% del valor de la sal vendida en las minas de Chita, Muneque, Pajarito y Almacén de Santa Rosa, cuyo rendimiento en 1881 fue de \$47.021, 35 cts. (Roldán, 1882).

No obstante, el afán por concluir la construcción de la ferrería en 1881 dio lugar a que las demás obras de fomento, especialmente

47 En sus memorias de 1881 y 1882, Roldán, secretario de hacienda de la unión, reportó pagos por \$77.977, 37 cts a los estados por el producto de la participación en salinas. Para el periodo 1879 a 1880 y 1880 a 1881, fueron \$64.362, 25.



la vía de enlace entre Boyacá Cundinamarca y Santander, no recibieran suficientes recursos económicos. La fábrica, cuya finalización se esperaba al finalizar la administración de Otálora, reunió todos los esfuerzos para convertirse en una de las mayores empresas orientadas al progreso para estatal y sus gastos a julio de ese año eran de \$280.697, 95 cts. A pesar de ello, no pudo ser terminada dentro del periodo federal (Calderón, 1880).

La política de inversión promovida por Otálora en Boyacá con la finalidad de incrementar la riqueza y el desarrollo de la industria y el comercio facilitó la adopción de otras medidas mediante leyes especiales. En efecto, la Ley 8 del 4 de noviembre de 1881 mantuvo la ferrería como frente primordial de atención estatal, junto a la instalación de puentes de hierro y varias vías: la carretera Central que debía atravesar el Estado desde la frontera con Cundinamarca hasta el límite con Santander; el camino de Chontales, conexión de los distritos de Santa Rosa y Duitama con Santander; el de Oriente, planeado para comunicar Sogamoso con el río Meta; y el de herradura entre el departamento de Oriente y el territorio de Casanare.

Adicionalmente, en los documentos presupuestales de rentas estatales de 1880 a 1885, el de este último año expedido antes de declararse la situación de guerra, se relacionaban auxilios decretados por la nación desde 1878, a través de la Ley 62, dirigidos a la carretera del Sur, la ferrería de Samacá y el camino de Chontales, si bien para esta vía únicamente se incorporaba en el de 1880. Sin embargo, tales cifras no figuraban como partidas específicas en los presupuestos de gastos y al parecer fueron incluidas por aproximación en aquel que reportó el global del Estado en este particular. Boyacá, puede suponerse, hacía uso de las ayudas definidas por las leyes nacionales para la realización de sus obras, como se observa en la tabla 17.



Tabla 17. *Estimaciones presupuestales (1880-1885)*

Año	Obra de fomento	Auxilios estimados por aproximación según presupuesto de gastos	Total
1880	Ferrocarril Tunja - Ventaquemada	\$200.000	\$327.000
	Carretera ferrería de Samacá - Puente de Boyacá	\$25.000	
	Apertura y composición de caminos y puentes	\$100.000	
	Trazado camino del Magdalena	\$2.000	
1881	Ferrocarril Tunja - Ventaquemada	\$200.000	\$327.000
	Carretera ferrería de Samacá - Puente de Boyacá	\$25.000	
	Apertura y composición de caminos y puentes	\$100.000	
	Trazado camino del Magdalena	\$2.000	
1882	Apertura y composición de caminos, refacción y conservación de puentes	\$80.000	\$80.000
	Apertura y composición de caminos, refacción y construcción de puentes, gastos ferrería de Samacá	\$100.000	
1883	Camino de la salina de Chámeza - departamento de Sugamuxi	\$8.000	\$108.600
	Composición y mejora de los caminos Ramiriquí, Jenesano con Miraflores y Tibaná con Chivata	\$600	
	Apertura y composición de caminos, construcción y refacción de puentes	\$100.000	
1884	Camino de la salina de Chámeza - departamento Sugamuxi	\$8.000	\$110.000
	Trazado y exploración del camino La Vega - Casanare	\$2.000	
1885	Apertura y composición de caminos, construcción y refacción de puentes	\$30.000	\$30.000

Fuente: elaboración de los autores con base en los decretos de presupuestos de rentas y gastos, expedidos por la Asamblea legislativa y el presidente del Estado entre 1880 y 1885, publicados en *El Boyacense*.

En 1880, según informes de los funcionarios administrativos, de las rentas previstas se recibió una parte en pagarés del tesoro por \$183.128. De esta cantidad se realizó por dinero un total de \$114.651, para un producto de \$76.95, 10 cts. Tal operación significó para el Estado una pérdida de \$37.696, 90 cts. La suma generada por la venta de los documentos expresados se invirtió en la ferrería y el 31 de julio había en cartera \$65.000. Otra



parte debía pagarse por mensualidades, con la mitad del producido bruto de las salinas, calculado por aproximación en \$6.000 mensuales. También se tenía derecho a las partidas votadas por el Congreso en el presupuesto de gastos nacionales (tabla 18).

Tabla 18. Auxilios votados por el Congreso

Tipo de auxilio	Cantidad
Auxilio para la construcción de una vía férrea	\$400.000
Auxilio para el fomento de mejoras materiales	\$200.000
Auxilio para la carretera del Sur	\$25.000
Auxilio para mejorar el camino de Chontales	\$10.000
Auxilio para la apertura de dos caminos de herradura al Casanare	\$28.000

Fuente: elaboración de los autores con base en información relacionada con la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá, publicada en *El Boyacense*, nro. 202 de 1879.

La agobiante situación fiscal de la república era bien conocida. Los dividendos de la deuda exterior en los dos últimos años de la década de 1880, cuyo monto ascendía a cerca de medio millón de pesos, habían dejado de ser cubiertos por el tesoro. En consecuencia, era improbable que este atendiera satisfactoriamente los compromisos contraídos con los estados. Aun así, se aguardaba la aprobación del empréstito de tres millones, solicitado por el Gobierno nacional en las bolsas de Europa y Estados Unidos, con el objetivo de entregar a Boyacá al menos el auxilio destinado a una vía férrea de carácter indispensable para el tráfico entre las poblaciones importantes del interior y de estas con el extranjero. Tal articulación podía producir los resultados anhelados desde hacía tiempo por los habitantes cordilleranos (AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 429, fs. 642r-642r).

Tal aporte otorgaría lo suficiente para llevar el ferrocarril hasta el límite con Cundinamarca, pues al disponerse de la carretera del Sur y de los elementos ya preparados para esta, la línea se haría con recursos irrealizables para los demás estados. Su costo, se decía, no superaría los \$500.000. En 1881, el presidente de Boyacá, Arístides Calderón, y el secretario de hacienda, Deláscar García, concedieron al anterior mandatario estatal, José Eusebio



Otálora, quien residía en Bogotá, licencia para cobrar en representación del Gobierno estatal los \$25.000 que en pagarés del tesoro se tenían en documentos de crédito expedidos a su favor en diciembre de ese año, como contribución para la carretera del Sur (AHRB, Notaría 1,1881, Leg. 280, nro. 429, fs. 642r-642r).

Las obras de progreso, se reflexionaba, no podían detenerse en algún punto, en particular en lo vinculado con la aspiración de extender el ferrocarril hasta las riberas del Magdalena. Esto daba por sentado un pensamiento en el sentido de proyectar el impulso benéfico que la obra imprimiría para el crecimiento material del pueblo boyacense. No obstante, el presidente estatal debió referirse a la suposición de ciertos ciudadanos –motivada a veces por falta de conocimientos prácticos– sobre la posible paralización de la vía en el sitio de El Estanquito, sin traer ventaja alguna, si se le daba continuidad hasta la frontera cundinamarquesa. Una consideración suya reflejaba como la atención de la administración se concentraba en lograr los medios para mejorar la industria del Estado:

Había recibido con honradez los limitados recursos que me había proporcionado, cayendo hasta en humillaciones por parte del Tesoro nacional o de la complaciente generosidad del Congreso. La aplicación de esos recursos, por limitados que hayan sido, demostró que ellos podían corresponder a las esperanzas de mejora infundidas en los boyacenses, con tal de que se logaran importantes resultados (Otálora, 1880, pp. 6030-6031).

Evidentemente, múltiples disposiciones legislativas atribuyeron un alto valor a los caminos y ferrocarriles factibles de ser construidos en Boyacá. Esto facilitó que la misma normatividad regulara mecanismos para su financiación, mientras que las presiones políticas de los estados incidieron en el otorgamiento de auxilios, como el producto nacional de la renta de salinas. Según



Junguito (2010), esto influyó en el aumento nominal del 30% del presupuesto de 1875 a 1878.

2.2 Mecanismos jurídicos para la contratación de las vías de comunicación del Estado

Los mecanismos jurídicos empleados para construir y reparar las vías en Boyacá fueron adoptados del régimen contractual español, previsto por ley de Instrucción de Obras Públicas del 10 de octubre de 1848⁴⁸. En este se diferenciaban tres variantes que, como se ha visto, se adaptaron para ser aplicadas: *la contrata*, consistente en la ejecución del trabajo por parte de un individuo o firma a quien se abonaba el precio pactado en el contrato; *la administración*, en virtud de la cual el propio sistema administrativo, con sus medios y recursos, realizaba el proyecto; y *la empresa*, caracterizada porque un particular llevaba a cabo la obra y luego recibía rentas por su explotación.

Tales modalidades se incorporaron en el contexto boyacense mediante dos mecanismos. El primero fue la contrata con concesión de privilegios, y el segundo, la administración. Es relevante comentar que la evolución de la contratación estatal durante el periodo liberal abrió la puerta a un régimen de libertad contractual, similar al de los acuerdos y obligaciones entre particulares, con normativas reguladoras de la institución de la caducidad administrativa como forma atípica de liquidar varios contratos del Estado. A estos se les pasó a denominar actos de gestión o de derecho privado, dentro de una contratación enmarcada en el ámbito de dicho tipo de derecho, mediante las normas del libro cuarto del Código Civil (Betancur, Londoño y Múnera, 2017).

48 En el siglo XIX, esta instrucción, junto con distintos decretos y reglamentos, constituyó una actuación reglamentaria orientada a ejecutar ciertas leyes en España. Su fin era garantizar el cumplimiento de disposiciones administrativas que sirvieran para promover y realizar obras de fomento público (camino, canales, puertos y demás análogos). Se trataba de un instrumento significativo para impulsarlas y alcanzar el desarrollo del reino (Rosado, 2010).



Durante el desarrollo de las obras, la ley autorizaba al poder ejecutivo estatal para recurrir a alguna de las tres posibilidades⁴⁹. El contrato de obra pública se perfeccionaba a través de escritura pública y se regía por disposiciones del Código Civil (Fandiño, 2014), asociadas con las obligaciones de las partes, la estipulación de cláusulas excepcionales y las garantías de cumplimiento. Dicho poder podía celebrarlo, con previa aprobación de la Asamblea, y puntualizar sus especificaciones técnicas, el presupuesto y las obligaciones del contratista.

Por su parte, el contrato de concesión de privilegio era visto como el antecedente histórico del de adjudicación de obra pública (Dávila, 2016) y se le consideraba un primer intento por desregular la actividad estatal (Fandiño, 2014), al permitir la vinculación de particulares en el suministro de servicios públicos. En esta figura, la ley admitía la facultad de instalar peajes, la tarifa a cobrar, la duración del beneficio y el otorgamiento de tierras baldías para el privilegiado.

Para recuperar su inversión, además del cobro de peajes, el concesionario privado recibía otros ingresos generados por la misma obra dada en cesión, los cuales le correspondían en su totalidad para garantizar el reintegro del capital usado en el cumplimiento de lo precisado en el contrato. De acuerdo con Dávila (2016), si el Estado concedente hubiera aportado recursos propios para la obra, solo podía obtener beneficios de esta una vez que al adjudicatario se le reintegrara a plenitud su inversión. Sin embargo, la posibilidad de señalar la modalidad de contraprestación entre cada parte era limitada en Boyacá, ya que dependía de la ley habilitante dictada por la Asamblea.

49 Un ejemplo es la Ley CCXIII del 12 de octubre de 1874 que autorizó al presidente del Estado la construcción de las carreteras del Sur y del Norte mediante dos sistemas, el de administración y el de contratos.



Por último, el sistema de administración fue en realidad excepcional en el Estado⁵⁰, debido a que su ejecución no requería de contrato y se llevaba a la práctica por mandato del presidente estatal, a través de decreto ejecutivo y con base en una ley dictada para ordenarlo.

El procedimiento contractual se llevaba a cabo en tres etapas aplicables a las tipologías del contrato. Primero, la precontractual iniciaba con la invitación a los proponentes interesados en acometer la obra, proseguía con la licitación y finalizaba con la adjudicación oficial del proyecto o del privilegio. A la convocatoria inicial podían presentarse un particular o varios, una compañía o varias constituidas como sociedad mercantil, y corporaciones municipales de los distritos⁵¹.

Tabla 19. Invitaciones para contratar la construcción de caminos

Nro.	Objeto	Fecha	Fuente
1	J.M. Valdés, secretario de hacienda, invita a contratar la apertura del camino que de Güicán debe dirigirse a los puntos de Tame y Patute, por la vía de Cubugón.	27 de abril de 1858.	Gaceta Oficial de Boyacá (1858, 27 de abril, nro. 16, Tunja).
2	J. M. Valdés, secretario de hacienda, invita a contratar la construcción del camino del Progreso.	19 de noviembre de 1859.	Gaceta Oficial de Boyacá (1859, 22 de noviembre, nro. 98, Tunja).
3	Nicolás Fajardo, secretario general, invita a contratar la realización del camino de La Vega.	14 de febrero de 1868	El Boyacense (1868, 5 de abril, nro. 116, Tunja).
4	Antonio Roldán, secretario general del Estado, invita a contratar el trazado del camino de herradura que debe iniciar en Tunja e ir hasta el río Meta, pasando por los distritos de Garagoa, Macanal y Campohermoso.	10 de febrero de 1879	El Boyacense (1879, 22 de febrero, nro. 212, Tunja).

50 La carretera del Sur (Decreto 154 de 1874) fue también un caso de este tipo. Inició con el sistema de contrato de obra pero este fue rescindido más adelante por el presidente del Estado a través del Decreto ejecutivo del 10 de septiembre de 1880. Su dirección fue luego reasumida bajo la modalidad de administración.

51 Algunas propuestas para contratar pueden verse en El Semanario Oficial, nros. 118 y 121 de 1864.



5	Deláscar García, secretario de hacienda, invita a contratar la exploración de tres vías de Sogamoso al Cusiana, denominadas Pajarito, Chámeza y Charte, que formaron parte del camino de Oriente.	1 de febrero de 1883	El Boyacense (1883, 8 de febrero, nro. 1121, Tunja).
---	---	----------------------	--

Fuente: elaboración de los autores con base en las invitaciones para contratar publicadas en los diarios oficiales *Gaceta Oficial de Boyacá*, de 1858 y 1859, y *El Boyacense*, de 1868, 1879 y 1883.

En la licitación se presentaban en sobre cerrado las propuestas a la Secretaría general del Estado, encargada de conducir la evaluación respectiva en audiencia pública⁵². Surtido este trámite, el contrato o el privilegio se adjudicaba a la oferta que contenía mayores ventajas en términos de tiempos de inicio y terminación del camino, cobro de derechos y duración de los beneficios.

Posteriormente, la fase contractual empezaba con la firma del contrato de mantenimiento, construcción o reparación, o bien con la concesión del privilegio. Para el primer caso, entre otras contraprestaciones, se tenía el pago de dinero, el suministro de herramientas y el apoyo legal. En el segundo, también era posible otorgar una suma, al igual que adjudicar tierras baldías y aplicar el derecho al cobro de peajes y pontazgo, máximo por 20 años. Los efectos jurídicos se daban una vez el acuerdo recibía la aprobación del presidente estatal y se formalizaba a través de escritura pública. Por último, la etapa postcontractual consistía en ejecutar lo convenido. De incurrirse en incumplimiento se aplicaban las cláusulas excepcionales predefinidas, regidas por las disposiciones del Código Civil, tanto de rescisión, como de caducidad de lo pactado (Marienhoff, 1966).

52 Véase, por ejemplo, la propuesta presentada por Francisco Quintero y Joaquín Gaona, el 13 de noviembre de 1863, a esta secretaría (publicada en *El Semanario Oficial*, nro. 118 de 1864) con el fin de obtener la adjudicación del privilegio para la apertura del camino del Cubugón; como también la dirigida por Patrocinio Uribe, personero del distrito de Zetaquirá, al presidente estatal en febrero de 1864 (*El Semanario Oficial*, nro. 121 de 1864) para licitar en el contrato cuyo objeto era la construcción de una sección del camino entre Tunja y Garagoa.



El contrato de obra podía celebrarlo el Ejecutivo del Estado con previa aprobación de la Asamblea. Este órgano dictaba las especificaciones técnicas a cumplir por el adjudicatario en la realización de la obra para entregarla en el plazo señalado, a cambio del precio pagado por el contratante gracias a los fondos del presupuesto para caminos.

Tabla 20. Disposiciones legales de autorización al poder ejecutivo del Estado para celebrar contrato de obra

Ley / decreto legislativo	Objeto	Fuente
Ley del 11 de septiembre de 1859	Faculta al presidente del Estado para contratar con particulares la apertura del camino de La Vega para comunicar el departamento de Tunja con el oriente por las márgenes del río Garagoa.	Ley del 11 de septiembre de 1859.
Ley CCLXXXVIII del 20 de octubre de 1877	Autoriza al poder ejecutivo estatal para contratar la apertura del camino Oriental, conexión de los distritos de Miraflores con Tota.	Ley CCLXXXVIII del 20 de octubre de 1877. <i>El Boyacense</i> , nro. 438.
Decreto legislativo del 18 de diciembre de 1863	Autoriza al presidente del Estado la celebración de un contrato mediante licitación pública para la apertura del camino de Zetaquirá a Tunja.	Decreto del 18 de diciembre de 1863 (con fuerza de ley). <i>El Semanario Oficial</i> , nro. 116.
Decreto legislativo CLV del 5 de noviembre de 1872	Autoriza al presidente del Estado para celebrar un contrato mediante licitación pública destinado a la apertura del camino de Chontales, en la parte que comprende desde la cabecera del distrito de Duitama hasta el límite con el Estado de Santander.	Decreto CLV del 5 de noviembre de 1872 (con fuerza de ley). <i>El Boyacense</i> , nro. 292.

Fuente: elaboración de los autores con base en disposiciones legales dictadas en 1859, 1863, 1872 y 1877, publicadas en el diario oficial *El Boyacense*.

2.2.1 El contrato de concesión de privilegio

Este permitía a los particulares participar en las actividades públicas oficiales y fue una figura preliminar para desregularizarlas, a pesar del modelo de Estado de la época (Fandiño, 2014)⁵³. Como la ley en Boyacá otorgaba el derecho a establecer peajes, el monto máximo de las tarifas de estos, el plazo del beneficio y las tierras baldías que se conferían a favor del privilegiado, eran la propia obra y los ingresos causados por esta las fuentes para el retorno de su inversión, pues tal dinero quedaba en su mayoría en sus arcas mientras recuperaba el capital fijado en el contrato. La contraprestación entre concedente y concesionario era especificada por la ley (tabla 21).

Tabla 21. Disposiciones legales de autorización al poder ejecutivo del Estado para celebrar contrato de concesión de privilegio

Ley / decreto legislativo	Contraprestación
Ley del 30 de octubre de 1857. Faculta al presidente del Estado para contratar la apertura del camino que partiendo del distrito de Güicán seguía en dirección al Cubugón por los puntos de Tame y Patute de la antigua provincia de Casanare.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cesión de tierras baldías por parte de la república mediante acto legislativo de abril de 1852, y de aquellas de la provincia de Tundama mediante Ordenanza del 14 de diciembre de 1858. 2. Privilegio para el cobro de peaje de ganado mayor. 3. Tarifa fijada en 80 cts. por cabeza 4. Duración de 10 años del privilegio.
Ley del 26 de noviembre de 1857. Autoriza al presidente del Estado para contratar la apertura del camino del Progreso que, partiendo de la plaza de la ciudad de Tunja, terminaría en el distrito de San Pedro, en el punto llamado Mata de Guadua.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgamiento de hasta 6000 hectáreas de tierras baldías. 2. Otorgamiento de hasta \$8.000 del tesoro del Estado. 3. Concesión del derecho a cobrar un peaje por cada cabeza de ganado mayor que transitara por el camino. 4. Tarifa fijada en 60 cts. 5. Duración de 12 años del privilegio.

53 Según Fandiño (2014), esta modalidad fue un instrumento para la participación de la actividad particular en los servicios públicos. Constituyó una categoría contractual de incidencia en la transformación del rol del Estado, en vista de que este no podía financiar con su presupuesto todas las obras ni la inversión para la prestación de tales servicios.



Decreto del 19 de diciembre de 1863 (con fuerza de ley). Faculta al presidente del Estado para conceder privilegio a la persona o compañía que lo solicite, con el fin de abrir un camino de herradura desde el distrito de Moreno hasta el páramo de Nuvagote.	<ol style="list-style-type: none">1. Otorgamiento de hasta 2000 hectáreas de tierras baldías.2. Concesión del derecho a cobrar un peaje por cada cabeza de ganado mayor que transitara por el camino.3. Tarifas fijadas en 10 y 20 cts.4. Duración de 20 años del privilegio.
Ley 7 del 2 de noviembre de 1881. Sobre concesión de privilegio a los distritos del departamento de Oriente para prolongar el camino de La Vega hasta el territorio de Casanare. <i>El Boyacense</i> , nro. 174.	<ol style="list-style-type: none">1. Otorgamiento de la cuarta parte del producido anual de la renta de degüello del departamento de Oriente.2. Otorgamiento de la mitad del producido del trabajo personal subsidiario de los distritos del departamento.3. Trabajo de los condenados en el departamento a reclusión penitenciaria. Su custodia corre a cargo de los distritos.4. Otorgamiento de privilegio para el cobro de derechos de peaje.5. Tarifa hasta de 40 cts. por carga de mercancías que lo transitara y hasta de 20 cts. por cabeza de ganado vacuno o caballar.
Ley 39 del 18 de noviembre de 1881. Autoriza al poder ejecutivo del Estado para conceder privilegio con el fin de construir un camino que enlace los distritos de Belén, Cerinza, Santa Rosa, Duitama y Paipa con la capital estatal. <i>El Boyacense</i> , nros. 976-977.	<ol style="list-style-type: none">1. Cesión de hasta 20 mil hectáreas de tierras baldías a favor del contratista favorecido.2. Otorgamiento de hasta \$8.000 del tesoro del Estado.3. Otorgamiento del derecho al cobro de peaje, cuya tarifa se fijaría de común acuerdo con el poder ejecutivo del Estado.4. Duración de 25 años del privilegio.
Decreto del 19 de diciembre de 1863 (con fuerza de ley). Autoriza al presidente del Estado para conceder privilegio con el fin de abrir un camino que inicie desde el distrito de Moreno, pase por el de Tamara y llegue hasta Soata. <i>Semanario Oficial</i> , nro. 113.	<ol style="list-style-type: none">1. Otorgamiento de hasta 2.000 hectáreas de tierras baldías.2. Concesión del derecho a cobrar peaje por cabeza de ganado mayor que transitara por el camino.3. Tarifa de 10 cts. por cada cabeza y de 20 cts. por bestia cargada.4. Duración de 20 años del privilegio.
Decreto del 18 de diciembre de 1863 (con fuerza de ley). Concede privilegio al cabildo de Miraflores para abrir y mejorar el camino del Progreso, desde el distrito de Zetaquirá hasta el punto denominado Mata de Guadua. <i>Semanario Oficial</i> , nro. 116.	<ol style="list-style-type: none">1. Concesión del derecho a cobrar un peaje por cabeza de ganado mayor que transitara por el camino.2. Tarifa de 20 cts. por cada cabeza de ganado vacuno o caballar.3. Duración de 15 años del privilegio.
Decreto del 16 de diciembre de 1866 (con fuerza de ley). Autoriza al presidente del Estado para conceder privilegio a los señores Ricardo Chaparro, Juan Avella y Elías Plazas, para la apertura del camino de Toquilla. <i>El Boyacense</i> , nro. 49.	<ol style="list-style-type: none">1. Otorgamiento de hasta 8000 hectáreas de tierras baldías.2. Concesión del derecho a cobrar peaje.3. Tarifa hasta de 40 cts. por carga de mercancías, hasta de 20 cts. por cabeza de ganado mayor, bestia suelta o cargada con efecto de país y hasta de 3 cts. por cabeza de ganado lanar, cabrío o de cerda.4. Duración de 30 años del privilegio.



Decreto del 16 de diciembre de 1866 (con fuerza de ley). Autoriza al presidente estatal para conceder privilegio con el fin de abrir el camino de Nuvagote. *El Boyacense*, nro. 49

1. Otorgamiento de hasta 8000 hectáreas de tierras baldías.
2. Concesión del derecho a cobrar peaje.
3. Tarifa hasta de 40 cts. por carga de mercancías, hasta de 20 cts. por cabeza de ganado mayor, bestia suelta o cargada con efecto de país y hasta de 3 cts. por cabeza de ganado lanar, cabrío o de cerda.
4. Duración de 30 años del privilegio.

Decreto del 14 de noviembre de 1867 (con fuerza de ley). Faculta al presidente del Estado para promover la apertura del camino de La Vega, cuyo fin es comunicar al distrito de Tibaná con el departamento de Oriente, por la banda oriental del río Garagoa. *El Boyacense*, nro. 104.

1. Otorgamiento de \$400 de la suma adeudada al tesoro del Estado para el departamento de Oriente, por derecho de manumisión.
2. Concesión del derecho a cobrar peaje.
3. Tarifa hasta de 10 cts. por cada res o bestia que lo transitara.
4. Duración de cinco años del privilegio.

Fuente: elaboración de los autores con base en la legislación expedida en 1857, 1863, 1866, 1867 y 1887, publicada en los diarios oficiales *Gaceta Oficial de Boyacá*, *El Semanario Oficial* y *El Boyacense*

2.2.2 El sistema de administración

Esta modalidad, excepcional en Boyacá, no requería contrato para su ejecución y se definía por orden del presidente estatal, con base en una ley y a través de decreto ejecutivo. Este indicaba las especificaciones técnicas del camino y la mano de obra calificada a emplear (director, inspectores-maestros, subrestantes, canteros, albañiles y obreros). También se contaba con un tesorero encargado de pagar los salarios con dineros provenientes del fondo de la administración general de hacienda, conforme a las asignaciones determinadas. Además, llevaba la cuenta de las sumas recibidas, como aquellas por concepto de la renta de salinas y de la inversión de estas⁵⁴.

Una característica de este sistema era la inspección de la obra por parte de una junta de caminos, creada para tal efecto mediante la Ley del 24 de mayo de 1869. Estaba formada por tres miembros,

54 La aplicación de tal modalidad puede verse en el Decreto 154 del 20 de julio de 1874 sobre la construcción de la carretera del Sur. Esta, como se ha mencionado, no siempre fue construida bajo el sistema de administración.



nombrados por el poder ejecutivo de la unión, la Asamblea y el presidente estatal⁵⁵.

En este contexto, en Boyacá se celebraron los contratos presentados en la tabla 22.

Tabla 22. Contratos celebrados para la construcción y exploración de caminos

Tipo	Objeto	Fecha	Partes	Fuente
Concesión de privilegio	Composición y conservación del camino del Carare.	11 de febrero de 1864	Contratante: Alejandro Gómez Santos, secretario general de Estado. Contratista: Aquileo Parra.	El Boyacense (nro. 120, 8 de mayo de 1868).
Obra	Explorar y trazar un camino para comunicar la capital de Boyacá con Cundinamarca.	13 de febrero de 1874	Contratante: Eliseo Neira, presidente del Estado, por intermedio de su secretario general, José A. Vargas. Contratista: Enrique Morales, por sí y a nombre de Andrés Arroyo y Abelardo Ramos.	El Boyacense (nro. 338, 28 de febrero de 1874).
Obra	Construcción de la carretera del Sur desde el punto donde se encontraban los trabajos.	4 de septiembre de 1874	Contratante: Antonio Roldán, secretario general. Contratista: Basilio Angueyra.	El Boyacense (nro. 80, 4 de septiembre de 1878).
Exploración	Explorar cuatro vías: Labranzagrande, Monguít, Pajarito y Sisbaca, para conectar a Sogamoso con algunos afluentes del río Meta.	14 de marzo de 1882	Contratante: Deláscar García, secretario de hacienda estatal, autorizado Aristides Calderón, presidente estatal. Contratista: Frank Wiedeman.	El Boyacense (nro. 1018, 21 de marzo de 1882).
Concesión de privilegio	Mejorar, componer y conservar en buen Estado de servicio el camino de San Ignacio, que inicia en Sogamoso y termina en el punto de Burusí por el alto de San Ignacio.	26 de mayo de 1881	Contratante: Deláscar García, secretario de hacienda del Estado. Contratista: Antonio Reyes.	El Boyacense (nro. 1128, 24 de febrero de 1883).
Obra	Continuar la construcción del banqueo de la carretera del Sur en los límites de Boyacá con Cundinamarca.	21 de junio de 1884	Contratante: Manuel María Fajardo, secretario de hacienda. Contratista: José Antonio Mariño y Luis Felipe Escobar.	El Boyacense (septiembre 3 de 1884).

55 La Ley del 24 de mayo de 1869 asignó a la junta de caminos la administración de los fondos, con destino exclusivo al fomento de las vías, derivados de las salinas nacionales cedidas por el Gobierno de la unión a los estados.



Concesión de privilegio	Abrir la sección del camino del Progreso entre Tunja y Zetaquirá, partiendo de la plaza de la capital, pasando por Soracá y siguiendo por Ramiriquí y Jenesano hasta Zetaquirá.	18 de marzo de 1864	Contratante: Ángel M. Galán, secretario general. Contratista: Pedro Rueda.	El Semanario Oficial (nro. 151, 27 de septiembre de 1864).
-------------------------	---	---------------------	---	--

Fuente: elaboración de los autores con base en los contratos publicados en los diarios oficiales del Estado: *El Semanario Oficial* de 1864 y *El Boyacense* de 1868, 1874, 1878, 1883 y 1884.

2.2.3 Contratos y contratistas

El camino de San Ignacio conducía de Sogamoso a Casanare por el alto del mismo nombre. Poseía gran valor debido a que por allí ingresaban anualmente, provenientes de este último territorio y con rumbo a Cundinamarca, Santander y el interior de Boyacá, por lo menos 6000 reses y numerosas recuas, cuyo destino eran las salinas de Mongúa y Gámeza, donde se cargaban con sal. Por ende, posibilitaba el intercambio de este producto y de ganado por diversos artículos exportados por el Estado, como también la circulación de mercancías traídas desde Ciudad Bolívar. No obstante, es una muestra de distintas vicisitudes factibles de presentarse en la contratación.

Por una parte, cuando en abril de 1868 concluyeron los dos años sobre los que Joaquín Reyes Camacho remató el producto obtenido por el peaje aplicado, por valor de \$105, se ordenó al jefe departamental de Tundama ofertar de nuevo en licitación pública el remate, de acuerdo con la ley en la materia. La adjudicación por \$158 recayó en Maximiliano Vargas y Javier Albarracín. Igualmente, para varias personas interesadas en su mejora y conservación, el sistema de administración le resultaría más provechoso, pues todo lo recaudado se destinaría a su favor (Pérez, 1868). Además, un contrato relacionado con esta vía fue objeto de una reforma en que el Gobierno estatal exigió al contratista erigir los puentes indicados, sobre estribos de cal y canto.



Otra situación se dio con los trabajos sobre el trayecto a cargo de Proto Fonseca, definidos mediante contrato del 1 de diciembre de 1874, suscrito con la Secretaría general. Dos años más tarde no había sido posible terminarlos debido a la guerra y otros inconvenientes, de modo que se cumplió el término para su entrega y una vez caducó el privilegio, la vía pasó a ser propiedad del Gobierno estatal, con la consecuente pérdida para el adjudicatario de cualquier posibilidad de recibir ganancias (Informes de los Jefes Departamentales, 1877). Un año después le fue encargada a Graciano Albarracín, quien también contrató con dicha Secretaría y mantuvo la obra en buenas condiciones.

Tiempo atrás, en 1865, se había verificado un contrato entre Manuel Galán, oficial mayor de la Presidencia del Estado y encargado de la Secretaría de Hacienda, y Antonio Reyes, vecino de Sogamoso, quien se comprometió a mejorar, componer y conservar en perfecta condición el camino y entregarlo, una vez concluyera un prolongado periodo de cumplimiento de estas obligaciones, en febrero de 1882. Asimismo, en nombre de la administración y conforme con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley del 21 de noviembre de 1865, el secretario facultaba a Reyes para cobrar durante la vigencia de su contratación un peaje de cinco cts. por cabeza de ganado mayor, vacuno, caballar o mular, mientras que por cada bestia cuyo tránsito fuera con el objeto de transportar cargas, solo se pagaría un derecho de cinco cts. por ida y vuelta. El acuerdo legal tendría efectos desde su aprobación por el presidente estatal, pero quedaba abierto a licitación por 30 días. Si llegara a ser mejorado por otra persona y a Reyes no le conviniera aceptar la propuesta, recibiría de ese adjudicatario el valor de los trabajos que ya hubiera desarrollado (Contrato del 26 de mayo de 1881).

Sucedió que, por exigencia de varios ciudadanos de dentro y fuera del departamento, con el propósito de arreglar a través del trabajo personal subsidiario una antigua vía llamada Alto Alférez, fueron



convocadas las municipalidades de Marroquín y Labranzagrande. Igualmente, mediante la Ley CCXXX se concedió un privilegio especial para abrir otra que uniera a esta última con el Casanare (Informe de los Jefes Departamentales, 1880). Ante esto, Reyes y el secretario de hacienda del momento, Deláscar García, convinieron en reformar un nuevo contrato que se había logrado el 26 de mayo de 1881. El primero adquirió el compromiso, una vez más, de refaccionar y mantener en buena forma el camino de San Ignacio, en la sección comprendida entre Sogamoso y el puente de Burisí, y haría entrega del trayecto, absolutamente compuesto, al finalizar febrero de 1884. Si incumplía esta exigencia en los términos expresados, según una cláusula incluida, perdería todo lo efectuado y el acuerdo dejaría de tener efecto. Solo se concedería un plazo adicional, no superior a dos meses, si el Ejecutivo lo veía conveniente y aprobaba (Contrato del 2 de diciembre de 1882).

En cuanto a los privilegios, por intermedio del secretario el Gobierno concedió a Reyes el visto bueno para cobrar peaje por el paso de ganado durante la permanencia de lo convenido, a razón de 10 cts. por cabeza de vacuno y de cinco por cada una de caballo o mular, en tanto que la bestia únicamente empleada para conducir carga causaría un derecho de cinco ctvs. por ida y vuelta.

De igual forma, al contratista se darían \$1.500 en tres contados, por anualidades vencidas cuyo inicio se contaría desde febrero 1 de 1884, cuando empezaría los cuatro años determinados para gozar de tal rédito. Este compromiso se anularía si los trabajos no se completaban en los términos estipulados al concluir dicho mes de aquel año o al expirar una eventual prórroga otorgada. Como el contrato caducaría, la obra adelantada se perdería y quedaría sin valor para Reyes, aunque este se vería conminado a saldar una multa de \$1.000 y otras sumas recibidas por el Gobierno. Lo mismo sucedía si entregaba la vía pero no la conservaba en las condiciones adecuadas establecidas. La expiración definitiva del acuerdo tendría lugar cuando se realizara el camino de Oriente



que se encontraba en licitación o bien al acabarse en su integridad la composición y mejora del de San Ignacio, como se refería en lo concertado (Contrato del 2 de diciembre de 1882)⁵⁶.

Aunque los contratos y documentos asociados procuraban no dejar dudas en aras de otorgarle celeridad a las obras, la marcha lenta de estas no era inusual, debido a la desarticulación administrativa y la precariedad de buena parte del camino. Respecto a este último punto, el trayecto desde la quebrada de Burisí hasta el llano de Turrón estaba a cargo de Rafael Niño, según contrato celebrado el 13 de marzo de 1855 con Francisco de P. Cuéllar, gobernador de la provincia de Casanare. Este era uno de los peores tramos, con un tránsito extremadamente complicado, si bien en el punto denominado El Bizcocho se cobraban 40 cts. tanto por cabeza de ganado vacuno como por bestia suelta o en servicio. En realidad, muy poco cuidado se tuvo en mantener la vía apropiadamente, a pesar de ser la más importante del departamento y en la cual el empresario hizo una erogación anual de \$2.000. Como el privilegio era por 30 años y no se lograba concluir los trabajos, se concluyó que el Gobierno debía dictar las medidas para su uso (Roldán, 1878).

Otro camino marcado por contratiempos fue el de Cubugón. Su utilidad fue reconocida por el Gobierno general el 11 de mayo de 1869, cuando se expidió una ley para autorizar al poder ejecutivo

56 Un problema semejante ocurrió en Casanare, Nordeste y Tundama. Los informes revelaban que en estas regiones existían puntos considerados como desconsoladores, pues al transitarlos los habitantes se veían forzados a cruzar vías peligrosas y de difícil acceso. De acuerdo con análisis detallados, la parte del camino desde el alto de San Ignacio hasta la quebrada de Burisí estaba a cargo de Graciano Albarracín, quien en virtud de su contrato del 30 de noviembre de 1875 con el Ejecutivo tenía derecho a cobrar cinco cts. por cabeza de ganado mayor vacuno, cabalgar o mular, y dos y medio por cada bestia transportadora de carga. Pese a ello, la vía era pésima a causa de la inexistencia de las reconstrucciones y reparaciones cuya realización correspondía al contratista en consonancia con lo pactado. El acuerdo caducó a finales de febrero de 1878 y puede deducirse la obligación de ceder el privilegio, con sus obligaciones y derechos al distrito de Mongua, ya que de este modo la autoridad subalterna no podía tener injerencia en el asunto.



la suscripción de un crédito hasta de \$20.000 destinado a auxiliarlo. El contrato para ordenar su apertura se efectuó por parte del secretario general en nombre del Gobierno en enero de 1864. Según la cláusula 3, la obra comenzaría el 22 de mayo de ese año se y entregaría cuatro después, ya que tal era la fecha prevista en caso de no hacer válida la prórroga de dos años legalmente estipulada. Con el tiempo, el acuerdo no se había cumplido y debía ser rescindido, pues no convenía a los intereses del Estado dejar todo en un simple proyecto. Si así se declaraba, la administración estatal debía acordar con la de Santander la búsqueda de la ruta de acceso al Casanare y solicitar de la unión el auxilio concedido por la ley en referencia (Currea, 1869).

En estas contrataciones se reconoce el control ejercido por la ley sobre la construcción de caminos en Boyacá. No solo se autorizaba al poder ejecutivo para acordar su apertura, composición o mejora, sino que las disposiciones normativas también exigían recursos al tesoro del Estado, cuyo valor era calculado por la Asamblea. Sin embargo, la mayoría de las veces era imposible obtener las cantidades esperadas ante la escasez de fondos en las vigencias fiscales, razón por la cual no se estimaba conveniente usar las autorizaciones otorgadas por el cuerpo legislativo (Roldán, 1878).

En otros casos, las provincias se endeudaban por cuenta de sus contratos con particulares. Por ejemplo, la situación fiscal del Casanare pasó momentos apremiantes debido a las cantidades adeudadas por contratistas, quienes debían devolverlas para la construcción del camino del Cravo. Debe tenerse en cuenta que los acuerdos para la apertura, finalización y devolución de las obras se extendían por un tiempo indeterminado, incluso más de seis años, lo cual significaba un aumento del déficit provincial (Valdez, 1858). La jefatura había dirigido varias notas acerca de la mala condición de esta vía, manejada por Rafael Niño. Pero fue un agente de este, de nombre José María Suárez, quien se propuso



hacer un bien al público y usar los \$700 que, según los informes, valían las mejoras efectuadas. Gracias a esto logró mejorarla notablemente para servir a la conexión entre los departamentos de Tundama y Centro, así como con el territorio de Casanare. Los comerciantes de ganado al parecer quedaron satisfechos con el trabajo, pues este contribuyó a reducir las quejas contra los adjudicatarios por el mal servicio prestado durante varios años (García, 1877).

Aunque había interés por abrir este camino, en una respuesta enviada en diciembre de 1885 al procurador general del Estado como réplica a una inquietud sobre la apertura y utilidad de las vías, el gobernador respondió que Niño propuso en aquel año la rescisión del contrato para el proyecto, a pesar de los privilegios a su favor. Este contratista terminó devolviendo en el despacho de la Gobernación varios documentos, tales como recibos de diversas sumas sobre los movimientos de los \$9.000 recibidos de la antigua provincia de Casanare, la escritura 258 del 3 de octubre de 1885, por la cual se declaraba nula, rota y sin valor la otorgada por él para reconocerse como deudor de dicha cantidad, y el contrato original 303 del 6 de septiembre de 1856, cuya cláusula sexta señalaba que las controversias surgidas entre las partes contratantes debían dirimirse por medio de árbitros designados por estas, si bien en caso de desacuerdo entre estos, les correspondería, a su vez, nombrar un tercero. Además, Niño se ofreció a remitir de inmediato el acta de entrega de la vía al comisionado gubernamental. El mandatario regional confió en arreglar el asunto de manera extrajudicial y notificó la suspensión de todo procedimiento contra dicho señor (González, 1886).

Otro auxilio del Gobierno para obras de infraestructura se enfocó en la construcción de tres puentes sobre los ríos Paya y Casanare y la quebrada de Sácama, los cuales comunicarían Casanare con los departamentos del Norte y Nordeste. La Ley 12 de 1877 asignó una suma de las rentas estatales para tal empresa, al tiempo que



la Asamblea estableció por decreto la contribución del Estado en ella, como también en la mejora del camino del distrito de Marroquín al río Paya.

Se destinaron entonces \$4.000 que se incluirían en el presupuesto de gastos para la siguiente vigencia económica y tan pronto se iniciaran los trabajos, se pondrían a disposición de la persona designada por el Gobierno nacional, al cual se solicitaba una suma igual como su parte en la obra. De acuerdo con el contrato celebrado con este, dicho valor debía ser consignado por terceros. De igual manera, se facultó al poder ejecutivo estatal a remitir un ejemplar de la ley al Congreso de la república con el fin de solicitar la expedición de otra disposición legal que ordenara incluir en el presupuesto nacional la suma requerida para construir los mencionados puentes (Ley 12 de 1877).

El 22 de octubre de 1877, Sergio Camargo, como presidente provisional de los Estados Unidos de Colombia, consideró ante los diputados que correspondía al Ejecutivo de Boyacá contratar este proyecto, tanto por su interés inmediato en la empresa como por la facilidad de conocer sus pormenores. Además, de procederse así, según fuera la situación económica del tesoro, los gastos podían realizarse sin causar perturbación alguna en otros ramos del servicio. Según el argumento del mandatario, al contraerse el compromiso de entregar la cuota de contribución estatal a la persona designada por el Gobierno general, se hacía necesario comenzar de inmediato con las labores como lo especificaba el artículo 3 de la Ley 12, pues al hablarse de terceras partes, podían aparecer graves dificultades para la administración boyacense. Esta, por consiguiente, también debía ser facultada para formar el pliego de cargos de las obras relacionadas en el respectivo mandato legal, con el fin de formalizar los contratos (Ley del 22 de octubre de 1877).



Otra intervención del Estado se dio para continuar la reconstrucción del camino de La Vega que unía los departamentos de Oriente y Centro. Como el trabajo subsidiario durante las décadas de 1860 y 1870 no había logrado este objetivo, en los años 1880 el presidente de Boyacá tuvo en cuenta el tráfico activo de la vía –pese a su deterioro al pasar por los distritos de Umbita y Tibaná– para considerar como un deber mejorar el trayecto y favorecer así el desarrollo entre los habitantes:

Una vía que desde 1874 se estaba proyectando por cuenta del Distrito, cuya información al Gobierno, señaló la apertura de dicha vía de comunicación entre este lugar y Turmequé, pasando por toda la orilla del río arriba y evitando el volador llamado Mombita que se ha hecho impasable. Esta empresa se ha efectuado con una suscripción entre los vecinos del Distrito y con parte del trabajo personal subsidiario (Escobar, 1874, p. 303).

Cuatro años después, una ley dictada en 1878 autorizó al poder ejecutivo para emplear, en el fomento de mejoras materiales, los fondos ordinarios o extraordinarios señalados por las leyes. De estos se destinarían luego hasta \$2.000 para la composición y reparación del camino en la parte comprendida entre la quebrada de Siza y la cabecera de Tibaná (Decreto 440 de 1881). Los recursos asignados serían administrados por un tesorero, quien desempeñaría al mismo tiempo labores de vigilante. Para desarrollar las tareas se designó un director ingeniero de libre nombramiento y remoción, con un sueldo de \$100 mensuales cuyo pago se haría efectivo mientras duraran los trabajos. A disposición de este, el administrador general de hacienda pondría las herramientas dispuestas por inventario, así como la orden para cumplir las funciones atribuidas al representante gubernamental en la herrería de Samacá, según el Decreto del 14 de marzo de 1878.



Mientras en Boyacá la administración sostenía las obras de fomento a cambio de beneficios materiales en aras de organizar sus finanzas internas, Santander se benefició del compromiso de no impedir el tránsito de mercancías entre ambos estados fronterizos. La libre circulación de artículos explica como el Gobierno de este último concedió a Hermógenes Sarmiento permiso para erigir un puente de alambre sobre el río Suárez en el punto de San Fermín, el cual conectaría Vélez con el distrito de Santana en el departamento de Occidente. Como la estructura tenía relación con el territorio boyacense, la administración santandereana solicitó al poder ejecutivo de su vecino consentimiento para el proyecto y, finalmente, la licencia pedida fue otorgada (Pérez, 1868).



Capítulo 3

Las redes político-económicas de carácter estatal y particular en la contratación de vías de comunicación

Este capítulo analiza las relaciones entre el Estado y los particulares a partir de la formación de redes político-económicas de carácter estatal y particular creadas en torno a la contratación y el funcionamiento de las vías de primer orden. Se han utilizado como fuentes la legislación y los informes administrativos. Los discursos y las reflexiones que contiene esta documentación, conservada en el Fondo Notarial de Boyacá, articulan el eje central de unas prácticas determinantes de la construcción de caminos y de la ejecución final de estos, cuya base fue la dependencia entre políticos y comerciantes, como también la influencia de ambos grupos.

Las actuaciones de las instituciones públicas en materia de caminos se conectaban con los mecanismos jurídicos orientados a fomentar este ramo, como eran la contrata, la administración y la empresa. En el primer sistema, que contemplaba también la concesión de privilegios, la administración estatal se despojaba de su poder de mando y operaba en igualdad de condiciones con los adjudicatarios. El contrato no era una expresión de mando, sino más bien un ejercicio fundamentado en la sincronía de voluntades con el contratante, bajo el sometimiento al derecho tanto común como privado, por tratarse de actos particulares (Rodríguez, 2002)⁵⁷. Había entonces una conexión entre el Estado y el individuo o compañía con quien eran sellados los acuerdos.

57 Parejo (2009) considera que los contratos efectuados en el marco de la gestión administrativa están siempre sujetos al derecho privado. Por ende, para conocer los litigios derivados de esta, la jurisdicción competente era la ordinaria.

Tal modalidad supuso un régimen fundado en la libertad contractual que habilitaba a Boyacá para administrar la construcción, el mantenimiento y la reparación de vías. Esto dio paso a la concurrencia de los poderes públicos estatales. Por un lado, el legislativo, mediante título habilitante, ley o decreto legislativo, autorizaba al presidente para celebrar el contrato en forma directa o por intermedio de sus secretarios de despacho, a través de licitación pública, ya fuera uno de obra o bien el otorgamiento de beneficios. También era posible realizarlo y someterlo a su aprobación en la legislatura para llevarlo a efecto (Constitución de 1863, art. 46).

Esta consagración constitucional permeó la interacción entre las distintas ramas, con una observancia de la sumisión del ejecutivo respecto al legislativo, al tratarse de una potestad reglada que constituía la premisa general del principio de legalidad en el Estado de derecho (Santofimio, 2002). En esto se refleja el planteamiento de Kelsen (1978) en cuanto a la inviabilidad de aceptar el desenvolvimiento de la administración como libre y portador de una facultad potestativa a su favor, máxime cuando en el campo contractual tal actividad se garantizaba plena y legalmente. Por lo tanto, esta y el consecuente acto de gestión impedían al poder ejecutor para proceder de modo discrecional, pues existía un fundamento regulador consistente, por el cual debían recibir habilitación normativa para llevarse a cabo (Güechá, 2017). Los asuntos en materia de contratación de caminos quedaban pues alejados de la discrecionalidad y sometidos al imperio de lo legal. En esta realidad, la ley habilitante, evalúa Morand (2010), pretendió ser título de garantía contra la arbitrariedad, la incoherencia o la ineficacia administrativa.

En el esquema de administración ocurría la misma correlación entre el órgano legislativo y el ejecutivo, aunque el contratista no intervenía posteriormente, pues la obra era ejecutada con los propios medios del sector público. Como este requería la ley o



el decreto habilitante para actuar sobre el camino a su cargo, se estaba ante un poder reglado.

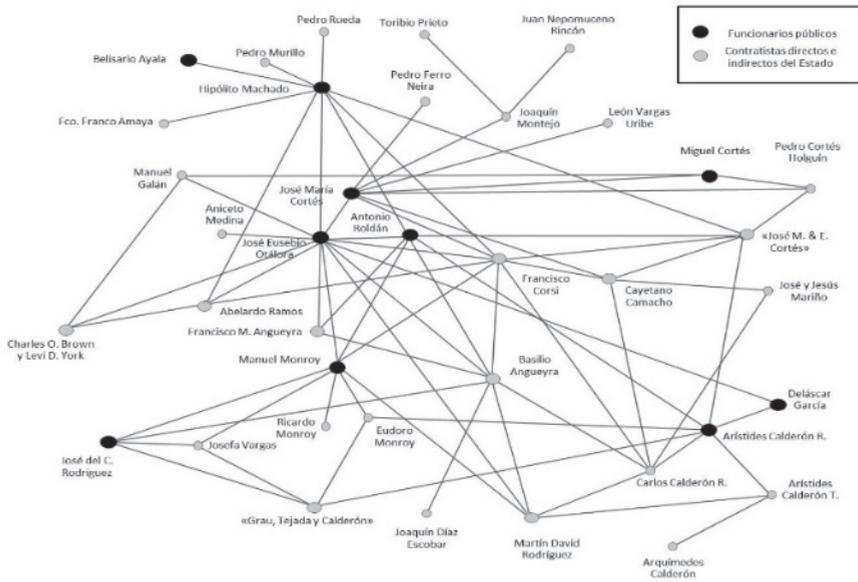
El aparato estatal se articulaba así con los particulares para los proyectos viales a partir de títulos habilitantes expedidos por la Asamblea, de forma tal que el presidente o su secretario ejercieran el poder conferido por estos, contrataran con la otra parte y se aplicarían los efectos jurídicos tras formalizar los acuerdos mediante escritura pública. Esta realidad se explica en la concepción de la primacía del principio de legalidad y en el proceso de codificación comenzado en Boyacá luego de crearse como Estado en junio de 1857, continuado a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX para caracterizar un sistema liberal de derecho⁵⁸. Era una dinámica suscrita a cánones y límites preestablecidos normativamente, una vinculación formal de la administración a la ley que aparece como el pilar previo e insoslayable para todas las actuaciones oficiales.

Ese tipo de vínculos pueden verse en la Ley 8 de 1881 sobre fomento de mejoras materiales, expedida en el gobierno de José Eusebio Otálora. Con esta se quiso contribuir a la riqueza y el desarrollo de la industria y el comercio al impulsar la apertura de carreteras y caminos. El poder ejecutivo quedaba habilitado para celebrar contratos; conceder privilegios o ejecutarlos de forma directa, por su cuenta o por administración, sin necesidad de aprobación posterior de la Asamblea; otorgar títulos sobre tierras baldías o enajenarlos en licitación pública; adquirir empréstitos y especificar los recursos requeridos para acometer las obras.

58 El proceso de codificación venía dándose desde 1810, al sancionarse normas para modificar el derecho hispano - indiano entonces vigente, si bien el cambio total se dio en la época de la federación y aun después (Mayorga, 2006).



Figura 2. Redes comerciales y políticas entre contratistas de obras públicas y el Estado



Fuente: elaboración de los autores con base en informes de los funcionarios administrativos de la segunda mitad del siglo XIX, publicados en *El Boyacense* y *El Semanario Oficial*, junto con los documentos legales obrantes en el Fondo de la Notaría Primera del Archivo Histórico Regional de Boyacá.

Sin embargo, desde la visión de Otálora, sus decisiones y labores eran objeto de constantes críticas, producto de la lucha sin tregua de la oposición hacia cuanto emprendiera su gobierno. Por ejemplo, cuando se lograron los convenios para construir dos puentes de hierro, se aseguraba que los recursos fiscales del tesoro, dada su pobreza, eran insuficientes para hacer frente a tan colosales empresas y completarlas. Por consiguiente, “esos dos contratos no podían ser sino una farsa, urdida para adormecer la opinión y obtener por medio de ella el triunfo en las elecciones que estaban próximas” (Otálora, 1881a, pp. 6641-6642). Ciertamente, el mandatario tenía enemigos políticos, pero sus intereses económicos no pasaban inadvertidos. En la década de 1860, al ser todavía vecino de Guateque, había comprado varios lotes en Garagoa y Pachavita, así como casas en Tunja. Estos negocios se cerraban



con sus amistades más próximas y las propiedades conseguidas, sobre todo las del campo, fueron años más tarde puntos por donde se intentó dar paso a importantes vías. Un buen número de los terrenos rurales pertenecían a la iglesia, después fueron bienes desamortizados y terminaron rematándose en subasta bajo la aprobación de la junta suprema directiva del crédito nacional, todo con la complacencia de José María Cortés, amigo cercano de Otálora y agente destacado de esta clase de bienes (AHRB, Notaría 1, 1866, Leg. 260, nro. 324, fs. 585v-586r; 1879, Leg. 276, s.n., fs. 369v-370v; 1879, Leg. 276, nro. 119, fs. 220v-222v). Este personaje tuvo una participación sobresaliente en tales asuntos en la década de 1860 (AHRB, Notaría 1, 1865, Leg. 259, nro. 468, fs. 647r-675r) y fue apoderado del presidente en casos asociados con demandas a la administración central, particularmente por expropiaciones causadas por fuerzas revolucionarias durante las guerras, en especial la de 1878 (AHRB, Notaría 1, 1879, Leg. 276, nro. 1, fs. 9r-10r).

José María y Enrique Cortés, hijos de Pedro Cortés Holguín, constituyeron en la década de 1870 la sociedad José M. & E. Cortés, con sede en Bogotá y negocios en Samacá, lugar donde residía su principal apoderado, Cayetano Camacho, y fueron contratistas para la conducción de correos de la línea principal del Norte, Bogotá, Tunja, Soatá, Chinácota y Cúcuta. (AHRB, Notaría 1, 1879, Leg. 276, nro. 87, fs. 164v-167v; 1878, Leg. 275, nro. 240, fs. 94r-106v; 1886, Leg. 293, nro. 150, fs. 543r-546r). Un hecho significativo de una relación de confianza fue el poder otorgado por Otálora a Cortés, como socio de su compañía comisionista, para vender las minas de Muzo y Coscuez por un precio estimado en un millón de pesos, que solo se haría efectivo de aprobarse por la Asamblea. También lo autorizó a contratar con el extranjero, en nombre del Gobierno boyacense, un préstamo hasta por \$200.000 dirigido al ferrocarril acordado con la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá. Para este fin se hipotecarían las propias minas, la propiedad del proyecto ferroviario a



construir y el producto de las rentas y contribuciones del Estado, todo para ser aplicado en tales mejoras materiales (AHRB, Notaría 1, 1879, Leg. 276, nro. 118, fs. 217v-219v).

En 1881, todavía en calidad de presidente estatal, Otálora otorgó un poder más a Manuel Peña para hacer negocios por cuenta del Gobierno, asociados a préstamos con el Banco Nacional, cualquier otra entidad bancaria o una compañía comercial de Bogotá, por la suma de \$50.000. Igualmente, para arreglar con la administración estatal el reconocimiento y pago de créditos pendientes con esta y descontar el producto del arrendamiento de las mencionadas minas de esmeraldas, las cuales pedía hipotecar Peña como seguridad de dichas operaciones. Sobre este punto recae nuevamente el tema de la cesión de la nación a Boyacá, mediante la Ley 27 del 14 de mayo de 1873, como también los de la garantía con los documentos de deuda pública o títulos de tierras baldías que le pertenecían, de la enajenación de su derecho a percibir la mitad del producto bruto de las salinas situadas en su territorio (de acuerdo con lo aprobado por la Ley 36 de 1880) y del arrendamiento de las minas (AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 6, fs. 14v-15v).

A todo esto se sumó la creación en 1881 de una sociedad de capital limitado, denominada Banco de Boyacá, compañía anónima que buscaba beneficiar a sus socios y cuya participación más robusta fue la de Otálora. En armonía con su finalidad, los bancos particulares permitían depositar fondos y realizar giros, de ahí la importancia para sus usuarios de elegir banqueros con solidez e íntegra reputación, pues de tal modo se adquirirían créditos auspiciosos y no se expondrían a bancarrota. Igualmente, se hizo necesario abrir cuentas en entidades bancarias o en casas comerciales con fondos disponibles para efectuar pagos a firmas europeas (Mesa, 2019). En Boyacá, varios de sus socios estuvieron estrechamente vinculados con los contratos de las vías:



Tabla 23. Socios del Banco de Boyacá, 1881

Socio	Residencia	Socio	Residencia	Socio	Residencia	Socio	Residencia
Narciso García Medina	Tunja	José Vargas	Tunja	Peregrino y Francisco Umaña	Tunja	José Camargo	Chiquinquirá
Manuel Colmenares	Tunja	Lustano Gómez	Tunja	Martín David Rodríguez♣	Tunja	Juan Borda	Chiquinquirá
Benito Luque García	Tunja	Ángel Flórez	Tunja	Carlos Calderón Reyes♣	Tunja	Primitivo Nieto	Santa Rosa
Francisco Corsi♣	Tunja	Ricardo Vargas Vela	Tunja	José Eusebio Otálora♣	Tunja	Rafael Morales	Sogamoso
Ramón Ruíz Quintero	Tunja	Miguel Hernández	Tunja	Basilio Angueyra♣	Tunja	Martín Guería	Sáchica
José Domingo y Jesús Mariño♣	Tunja	Hipólito Machado♣	Tunja	Cayetano Vásquez	Tunja	Domingo Medina	Labranzagrande
Carlos Torres	Tunja	Bernardo Gutiérrez	Tunja	Manuel Caicedo	Tunja	Eladio Dulcey	Sotaquirá
Leopoldo Franco	Tunja	Manuel Galán♣	Tunja	Vicente Rojas	Tunja	Demetrio Parra	Viracachá
Nepomuceno Camacho♣	Tunja	Enrique Álvarez Bonilla	Tunja	Ceferino Mateus	Tunja	Cayetano Camacho♣	Samacá
Bonifacio Torres	Tunja	Luis Flórez	Tunja	Luis F. Fajardo	Chiquinquirá	Rafael Durán	Samacá
Miguel Motta	Tunja	Pablo Flórez	Tunja	Pedro Gaitán	Chiquinquirá		
Manuel Fajardo	Tunja	Publio Machado	Tunja	Eladio Fajardo	Chiquinquirá		

♣ Funcionarios y contratistas del Estado de Boyacá

Fuente: elaboración de los autores con base en el AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 298, fs. 432v-449v.

3.1 Relación Estado – particular

Las disposiciones y singularidades de la contratación en torno a las vías y su funcionamiento pueden ejemplificarse en situaciones que reflejan como la relación entre el Estado y los particulares fue determinada por diferentes tipos de contratos. Cabe recordar el caso del camino de San Ignacio. Cuando en abril de 1868 expiró el bienio por el cual Joaquín Reyes remató el producto del



peaje allí cobrado, por la suma de \$105, se dio la orden al jefe departamental de Tundama de sacar a una nueva licitación pública dicha tasa y la adjudicación por \$158 favoreció a Maximiliano Vargas y Javier Albarracín. Esta era, además, una obra motivo de controversia en lo concerniente al sistema más idóneo para su apertura y manejo, pues había quienes insistían en adoptar la administración ya que permitiría dirigir todo lo recaudado hacia los trabajos de arreglo y mantenimiento (Pérez, 1868).

De igual forma, había leyes que otorgaban generosos recursos para construir infraestructura vial, pero estos terminaban desaprovechándose ante la falta de interesados en los proyectos. Así sucedió con el camino de Cubugón y su frustrada licitación, habilitada mediante la Ley 30 de octubre de 1858 (Valdez, 1858). Cuando en 1864 finalmente se logró un contrato cuya cláusula 3 marcaba mayo de ese año como la fecha para iniciar la obra —mientras que su entrega debía darse un año después— lo convenido no se cumplió y a la postre fue rescindido. Con el ánimo de evitar la pérdida del acceso de Boyacá y Santander al Casanare, el poder ejecutivo fue autorizado por la Ley del 11 de mayo de 1869 para abrir un nuevo crédito por \$20.000 con la finalidad de comenzar la apertura de la vía de conexión entre los estados y el territorio (Currea, 1869).

El legislativo casanareño también expidió ordenanzas concediendo privilegios para quienes acometieran estas empresas. En 1855 el gobernador provincial contrató con Januario Rubiano y Antonio Gómez la finalización del camino de Burisí por \$2100, pero el mismo órgano estimó demasiado costoso este valor y solo remuneró con \$800 a los empresarios. Estos se endeudaron, pues la suma nunca se liquidó, y varias de las cantidades acordadas no les fueron saldadas.

Si bien el Estado no cumplía sus promesas, los contratistas no se quedaban atrás. A pesar de sus dificultades económicas, a petición



de los interesados se resolvió en ese mismo año otorgarles una prórroga de seis meses para entregar el camino, con la condición de pagar una multa de \$1.000 por el incumplimiento del acuerdo. Esto efectivamente sucedió y la vía reclamó durante un buen tiempo la atención del Gobierno para su funcionamiento (Valdez, 1858).

También sucedía que los proyectos no se concluían por las constantes guerras y distintos inconvenientes, hasta cuando el término de ejecución se cerraba, el privilegio caducaba y pasaban a ser propiedad del Estado. Otras veces las provincias concedían beneficios exclusivos, como en el contrato realizado con Rafael Niño para el camino del Cravo (Valdez, 1858). Según el artículo 2, el adjudicatario quedaba obligado a completar un sendero de herradura y levantar puentes para tener derecho a las prerrogativas por 30 años. Aunque todo se entregó en marzo de 1860 no se atendieron los términos expresados, pues las malas condiciones en múltiples secciones del trayecto eran inocultables, parte de las estructuras se habían erigido provisionalmente y se sostenían con andamios. Se exigió cumplir los requerimientos referidos y reformar el acuerdo para disminuir el cobro del peaje o, de lo contrario, expirarían las ventajas. A pesar de que Niño afirmaba haber concluido la obra y mantenerla adecuadamente, se comisionó al jefe departamental de Casanare para recibirla a nombre del Gobierno. En su inspección no la encontró completa y las refacciones eran escasas, razón por la cual no hubo recepción oficial, pero se expusieron causas no imputables al contratista y se urgieron más arreglos (Informes de los jefes departamentales, 1877).

Ante contratiempos como este y en la búsqueda por avanzar en la construcción y mejora de las vías, los jefes departamentales hacían gestos de buena voluntad encaminados a obtener apoyo de los alcaldes distritales y lograr una salida a las diferencias existentes entre los compromisos de las regiones, los departamentos y el Estado central. Así lo expresó el jefe de Occidente, quien encontró



cooperación por parte de los mandatarios de los distritos para los trabajos de composición y pudo informar sobre el comienzo oportuno de los arreglos en los caminos públicos principales. Entre tanto, el alcalde de Mapiripi también expresaba que con exiguos recursos de brazos y dinero se había hecho perfectamente transitable el camino desde su municipio hasta Muzo.

En contraste, la realidad seguía siendo difícil en varias regiones, como lo reflejaban los discursos de sus dirigentes. Desde Chiquinquirá, Nicolás Fajardo informaba sobre la perentoriedad de recomponer las vías departamentales y procuraba persuadir a los distritos, pues sin ellas “la riqueza permanecería siempre estancada” (Fajardo, 1864, p. 638). Por su parte, en el departamento del Norte no se observaba mejora ni avance en las reparaciones. Una muestra más de contrariedades era el camino de Cubugón –de innegable interés por las modalidades de contratación allí aplicadas– donde una persona fue contratada pero nunca concluyó los trabajos, así como con una compañía cuyas actividades tan solo los dificultaron. En su afán, los funcionarios proponían la intervención estatal en el gasto para reedificar trayectos y puentes, pues los costos no solían exceder los \$8.000, a lo sumo se empleaban ocho meses en tales empresas y, como resultado, podían generarse réditos anuales superiores a \$2.000, una renta considerable a favor del Gobierno. Con más atención y estímulos de las administraciones, se intentaba hacer cumplir los compromisos a los adjudicatarios, o por lo menos, que dejaran el campo a quienes activaran los proyectos (Gaona, 1864).

Otro jefe, Camilo Mariño, de Tundama, también se refería a las vías de su departamento, las cuales evaluaba en buen Estado y con varios puentes erigidos, aunque esto resultaba aún insignificante. El funcionario recalca la relevancia de buscar recursos mediante



una gestión del catastro⁵⁹, cuyos avalúos fueran usados como base segura para establecer un sistema tributario que en lo sucesivo sirviera de mecanismo para imponer la contribución sobre los distritos, pues tal opción había producido resultados favorables en estados como Cundinamarca (Mariño, 1864).

Se propuso entonces definir las reglas para especificar la puesta en práctica de tal esquema en cada municipio. Era preciso crear una comisión integrada por el propio jefe departamental y dos evaluadores del distrito, *honrados y nombrados por el Gobierno*, con intereses más adaptables a los oficiales y a los de la ciudadanía, junto a las corporaciones municipales. Esta composición era comprensible, pues por mucho tiempo los grupos nombrados para asuntos afines estaban constituidos por personas ajenas a las expectativas de las regiones, quienes obraban impulsadas por el espíritu, las pasiones y la influencia perniciosa del gamonalismo, de modo que no era extraño verlos exonerar de algunos impuestos a ciertos individuos con riqueza reconocida (Mariño, 1864).

Estas propuestas auspiciosas para el incremento de los ingresos estatales no prosperaron debido a la constante tensión entre las decisiones y las aspiraciones locales y municipales. Para continuar con Tundama, allí en realidad no existía un camino de verdadera magnitud distinto al del Progreso y este, por un dilatado lapso, permaneció deteriorado e inhabilitado para prestar su servicio. El cabildo de Miraflores abrió la parte que le correspondía mediante contrato adjudicado al coronel Pedro Rueda, de quien se esperaba tuviera éxito en su cometido y facilitara la conexión con los demás distritos. Esto refleja las esperanzas de las municipalidades

59 Los jefes departamentales, al referenciar las leyes vinculadas con este particular, se veían como tristes espectadores en la formación de los catastros, pues sus votos y observaciones poco se tenían en cuenta, mientras que los avaladores eran mayoría en las juntas. A su vez, veían complicaciones en la tarea de elaborar los avalúos, pues en medio de las adversidades generales para recorrer los campos y valorarlos, encontraban que varios de estos se localizaban en páramos extensos y de fatigoso acceso, donde difícilmente se sabía a quiénes pertenecían (Mariño, 1864).



de contar con adecuadas vías, lo cual se tradujo en una motivación para acometer iniciativas que, al parecer, derivaron con el tiempo en mejoras. Lo mismo aconteció con los puentes, descuidados y destruidos a causa de una guerra del periodo, pues para la década de 1860 ya exhibían reparaciones (Mariño, 1864).

Durante la misma década, un decreto legislativo introdujo una variación a la Ley del 23 de agosto de 1863 que a pesar de no ser sustancial, permitió favorecer con un privilegio a Miraflores. Tras esto, se formó un pliego de cargos para abrir una licitación con el objeto de realizar una sección del camino del Progreso entre dicho lugar y Zetaquirá. La única oferta fue, una vez más, la de Pedro Rueda. El cabildo de este último distrito, en cuyo nombre hablaba el coronel que también fungía allí como personero, pretendía un contrato con las mismas prerrogativas otorgadas a la otra sección territorial. No obstante, era imposible hacerlo extensivo a más personas o corporaciones y a esto se sumaba que al prescindir de los términos contenidos en la Ley del 23 de agosto, reproducidos en el pliego, retiraba la obligación de construir puentes sobre los cursos de agua del trayecto.

Estas y otras razones legales llevaron a aceptar la propuesta de Rueda con quien se oficializó la contratación. Se le entregaron los \$3.000 del auxilio gubernamental en calidad de préstamo y para el 18 de mayo de 1870 quedó pactada la entrega total de la obra. Con Manuel Colmenares se procedió de igual forma para prestarle \$1.500 y asegurar la devolución de este dinero en los términos de la ley. La escritura de seguridad se firmó teniendo en cuenta que la cantidad había sido girada mediante libranza contra el agente departamental de hacienda de Oriente, como resultado de una entrega hecha por Rafael Niño. Era de esperarse la motivación del coronel por esta parte de la vía a su cargo, cuya conclusión o por lo menos su adecuación para el fácil acceso y el cómodo tránsito era menester alcanzar en el menor tiempo posible, como quiera



que esto significaría empezar a disponer, antes de un año, de los estimables bienes derivados de su uso.

El camino planificado para unir Miraflores con Tunja, pasando por Zetaquirá y Siachoque, dejó entrever que la gestión desarrollada por esta última municipalidad para hacer realidad el proyecto interesaba a la capital estatal. Las ventajas para los distritos involucrados y otros pueblos del interior de Boyacá eran incuestionables. La pronta y expedita conexión con la región oriental era un problema que de resolverse a plenitud, cambiaría la organización estatal (Caro, 1873).

El comercio, tanto las importaciones como las exportaciones, sería más provechoso, pues los productos surgidos de la riqueza del suelo incrementarían su circulación y gracias a esto se potenciaría además la ocupación lucrativa de los boyacenses, basada en su tesón y energía. En primera instancia se trataba de la comunicación entre Tunja y Miraflores, pero la vía estaba muy adelantada a su paso por Siachoque donde se buscaba el acceso a la región del Meta y al extranjero. Infortunadamente, respecto a esta parte de la empresa se desconocía su organización, el progreso de los trabajos, el tipo de estos, los avances en la exploración y los presupuestos. Por tal motivo, esta municipalidad se limitó a informar que mientras tales puntos se aclaraban, simplemente se ofrecía a arreglar del mejor modo el segmento del camino correspondiente al distrito de Tunja, con algunos auxilios o solicitando de la Asamblea el aumento de la suma asignada (Caro, 1873).

Es importante subrayar la insistencia conferida a lograr la conexión de Boyacá con el Meta para habilitar nuevos mercados que incentivaran a productores y consumidores. El camino de Oriente, entre Sogamoso y el río Meta, podía contribuir a alcanzar ese propósito. Por lo tanto, se autorizó al poder ejecutivo para aceptar en nombre del Estado el convenio del 24 de agosto de 1881 entre el Gobierno nacional y Simón B. O'Leary, procurando,



claro está, obtener el paso de la vía por territorio boyacense. Si lo hacía exclusivamente por el de Cundinamarca también se aprobaba la contratación con el particular o la compañía cuyo compromiso fuera firme para construir un sendero de herradura, carretero, de rieles o mixto, según fuera más conveniente para unir la mencionada ciudad con el río o uno de sus afluentes. Como remuneración, se otorgaban al adjudicatario hasta 25 mil hectáreas de tierras baldías en títulos, siempre y cuando ofreciera seguridades para completar la obra dentro del tiempo requerido (Ley 28 de 1881).

Por su parte, el secretario de hacienda boyacense celebró otro contrato para explorar cuatro trayectos por los que podría construirse el camino entre Sogamoso y un puerto sobre un afluente navegable del Meta. Según el informe de 1882 de Frank Wiedmann, ingeniero a cargo de la exploración, de las vías proyectadas, como eran Labranzagrande, Monguí, Sisbaca y Pajarito, esta última era la más adecuada. Igualmente, la presidencia estatal quiso definir otro contrato para proyectar tres trazados desde Sogamoso hasta el Cusiana, los cuales eran, además de Pajarito, Charte y Chameza. Quienes tuvieran interés podían dirigir sus propuestas a la Secretaría de Hacienda, tal como lo anunció Deláscar García, secretario de esta área en el nro. 1121 de 1883 de *El Boyacense*.

El mismo García, autorizado por el poder ejecutivo y en el marco de la Ley 21 de 1882, contrató con Proto Fonseca, quien era vecino de Labranzagrande, la construcción de un sendero de herradura desde el lugar en donde se separaba del camino del Cravo aquel que iba de dicho pueblo al sitio de Guaipimena o Turrón en Paya, pasando por los puntos denominados Mesa de Ambita, Boquerón de Bucanca o Palo Bajito, al igual que la cabecera de Marroquín, distrito en cuya jurisdicción se ubicaba el destino final. Fonseca debía llevar a cabo con sus propios fondos la obra, considerada de utilidad pública y una vez firmado el contrato el 27 de octubre de 1883, contaba con un lustro para



completarla y darla al servicio, tras lo cual empezaría a gozar del privilegio de cobro de peaje por 20 años. Concluido este lapso, la entregaría al Gobierno estatal en adecuadas condiciones. Según lo convenido, si incumplía pagaría una multa de \$1.000, de modo que prestó una fianza personal y tras elaborarse la escritura respectiva, el acuerdo fue aprobado oficialmente.

Para la composición del camino entre la salina de Chámeza y el departamento de Sugamuxi, Martín David Rodríguez hizo notar la pertinencia de considerar la Ley 11 de 1882, referente a los auxilios para la mejora de algunas vías públicas. Fue nuevamente Deláscar García el delegado para rubricar el acuerdo con Rodríguez, quien se comprometió a reparar la vía desde el distrito de Puebloviejo hasta la referida salina, con la tarea de levantar puentes de madera y variar la línea para evitar la permanencia de pendientes superiores al 6%. Se le exigía principiar la obra dentro de los cinco meses posteriores a la adjudicación del contrato y a entregarla en los 20 siguientes. Como condición esencial, debía conservar el trayecto en perfecto Estado por dos años, contados desde la fecha de su recepción por la administración estatal. A su vez, con una fianza personal por \$5.000 ante el poder ejecutivo aseguraría el cumplimiento del contrato, además de ser respaldado con la firma de Manuel Monroy, quien en la década de 1860 había sido administrador principal de hacienda. Una vez adjudicado podría traspasarse a otro individuo o compañía, siempre y cuando el nuevo cesionario asegurara su cumplimiento. En compensación de su trabajo, el Gobierno le pagaría \$8.000, asignados por la mencionada ley (Rodríguez, 1883).

Por otra parte, Monroy fue nombrado administrador de las salinas de Muneque y Chita por Antonio Roldán, secretario general del Estado. Para su nombramiento, el primero ofreció una fianza valorada en \$3.000 que lo habilitó para ocuparse del manejo de dichas rentas y recibió la aprobación del secretario del tesoro nacional (AHRB, Notaría 1, 1878, Leg. 275, nro. 359, fs. 253r



- 262r). Dos años antes, en 1876, el presidente estatal, José del Carmen Rodríguez, obtuvo una fianza hipotecaria otorgada por Josefa Vargas y el mismo Monroy, quien fue además apoderado de la extinguida casa de comercio Grau, Tejada y Calderón, contratista de los correos de Bogotá al Rosario de Cúcuta y propiedad de Arístides Calderón (AHRB, Notaría 1, 1876, Leg. 272, nro. 610, fs. 397v-400r).

En relación con el departamento del Nordeste, únicamente se contaba con el camino central o del Estado a cargo de Rafael Niño y Gabriel Reyes, contratistas del Gobierno. Ahora bien, la jefatura carecía de datos oficiales de la vía e ignoraba la efectividad de su entrega. A las autoridades solo les constaba que no existía, cada día se obstruía la exigua trocha abierta, sobresalían los reclamos diarios de los transeúntes y según informes particulares, no era responsabilidad de Niño y Reyes mantenerla en buen Estado desde Guateque hasta Burisí. Para hacer el recorrido en cuatro días se requería, necesariamente, de tres puentes, uno en Quebrada Negra, otro en Quebrada Grande y uno más en Legía, en su momento inexistentes (Informes de los Jefes Departamentales, 1870).

Desde el puente de Burisí hasta San Ignacio permanecía la misma vía que había sido rematada en Sogamoso ante el jefe departamental de Tundama, según la Ley del 21 de diciembre de 1865, donde se había fijado un peaje para recaudar fondos destinados a mejorar y conservar el trayecto de Sogamoso a Casanare. Esa sección se encontraba igual o peor, es decir, en realidad no existía en puntos muy transitados. Al presidente estatal se le recomendó que intentara detener el daño ocasionado a Boyacá y a su territorio vecino y se le enfatizó la necesidad de una inspección gubernamental con una disposición seria, pues eran inmensos los males causados al haber dejado desaparecer aquel camino tan importante (Informes de los Jefes Departamentales, 1870).



En lo concerniente al puente sobre el río Moniquirá, Ricardo Monroy propuso en pliego cerrado, como era costumbre en la época, obtener el privilegio para erigirlo en el punto de Matarredonda. Los documentos de la hipoteca para asegurar las obligaciones contraídas fueron firmados por el fiador de quiebra, Carlos González Malo. Más adelante, el presidente del Estado recibió otra propuesta de Luis E. Morales con el mismo propósito, pero según su valoración, esta no mejoraba las bases del Decreto ejecutivo 176 sobre construcción de puentes en el mencionado río y en el de Ubasá. Por el contrario, la oferta de Monroy sí lo hacía y resultaba más ventajosa al plantear el inicio de la obra dentro de los siguientes 40 días, contados desde la formalización del contrato, y su conclusión en un plazo de cinco meses. Asimismo, limitaba a 7 ½ cts. el derecho de pasaje de cada carga de 125 kg y reducía a 16 años el término del beneficio brindado. En consecuencia, mediante el Decreto 195 de 1876, este proponente se convirtió en el adjudicatario para acometer el proyecto y se aceptó a González como garante.

De un modo similar sucedió con el ofrecimiento de Heliodoro Vicaría para levantar el puente sobre el Ubasá, empresa que le fue encomendada con el apoyo del fiador de quiebra Antonio M. Currea, tal como quedó registrado en el nro. 408 de *El Boyacense* de 1876.

También en relación con puentes en Moniquirá, el presidente estatal analizó detenidamente la solicitud presentada por Concepción Méndez para instalar uno de madera y estribos de cal y canto sobre el río del mismo nombre del distrito en otro punto, denominado El Rodadero. Claro está que se hizo una convocatoria abierta mediante decreto para todos aquellos interesados en realizar la estructura, quienes debían dirigir sus propuestas a la Secretaría General hasta el 18 de julio de 1876. Dentro de las especificaciones del contrato se incluía la exigencia de comenzar los trabajos dos meses después de otorgarse el privilegio y



finalizarlo en los cuatro siguientes, a partir de la misma fecha, bajo una pena de multa por \$100. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas, correspondía al contratista presentar una fianza hipotecaria o personal por \$1000. El beneficio no podía exceder 15 años, tiempo en el cual el Gobierno concedería:

El derecho de cobrar un pontazgo de hasta 10 cts., por cada carga de mercancía extranjera, 5 cts., por cada carga de efectos de producción nacional, 2 ½ cts., por cada individuo de a pie, 5 cts., por cada uno de los que pasen a caballo y hasta 2 ½ cts., por cada cabeza de ganado mayor. Asimismo, no se cobrarían tales derechos a los correos ni a los demás empleados o funcionarios públicos que transitaran en ejercicio de sus funciones. El exceso en el cobro del derecho de pontazgo o el cobro en casos distintos de aquellos para los cuales se daba derecho por el presente decreto, sería castigado con una multa a favor del Estado de 10 a 50 pesos. Esta multa la impondría el Jefe departamental o el Alcalde respectivo (Decreto 195 de 1876, p. 147).

Distintos pueblos, entre ellos Labranzagrande, Mongua y Paya, aprovecharon en su mayoría las cantidades que se les asignaron como contribuyentes. Por el contrario, Chámeza, Pajarito, Zapatosa y Marroquín abusaron de estas bajo el pretexto de su aislamiento, de la fragosidad de sus caminos y, sobre todo, de los ríos caudalosos existentes en el trayecto de la capital departamental hasta los lugares donde se ubicaban. Se burlaban de toda providencia, de la probidad del Gobierno —al cual desconocían abiertamente—, no pagaban contribuciones al Estado ni al circuito, cada uno se creía en el goce de las garantías brindadas por la Constitución y las leyes pero no admitían ni manifestaban obligación alguna como integrantes de una unidad estatal. Todo esto lo reafirmaban asegurando que no se consideraban ciudadanos, negando sus rentas y enfatizando su desinterés por



convertirse en distritos, tal como lo evidenció el nro. 1169 de El Boyacense de 1883.

Paradójicamente, con frecuencia se elevaban quejas ante el presidente de Boyacá para reclamarle que abriera la puerta a la civilización y se aprovecharan los múltiples elementos disponibles en los pueblos para su desarrollo económico. Estos poseían resguardos y ejidos con sus residentes, así como vías nacionales por donde transitaban numerosas personas y eran las arterias para el cruce de sur a oriente de la república de los comerciantes de ganados (Rodríguez, 1870).

3.2 La influencia política en la adjudicación de contratos

La retórica fue uno de los cimientos para la construcción de vías. Un ejemplo se encuentra en los puentes del Chicamocha, debido a los rumores que perversamente circularon respecto a la honradez en la contratación para erigir aquel de hierro en Capitanejo y para comprar y conducir el que debía ser instalado en el de Gutiérrez, sobre el paso de León. Estas circunstancias llevaron al adjudicatario, Abelardo Ramos, a ofrecer en cesión los contratos a quien quisiera tomarlos por su cuenta. Para cumplir con su propósito, se comprometió a facilitar a tal individuo o firma, además de la suma adeudada por el tesoro estatal, aquellos valores comprobados con documentos irrefutables sobre el material cuya traída se esperaba desde Honda. A su vez, otorgaba \$2.000 como retribución por su propia cuenta a quien lo reemplazara en el uso de sus derechos (Roldán, 1878c).

Ramos decidió ofertar formalmente, por medio de avisos, la cesión de esos derechos que significaban apenas una parte del valor total de sus pérdidas en el cumplimiento de aquellos dos contratos. De hecho, estos podían causarle la ruina pues Boyacá y Santander, finalmente, no otorgaron auxilio alguno. Sin embargo,



resultaban muy favorables a los Gobiernos de tales estados, de acuerdo con una cifra calculada por el ingeniero y director de obras públicas, Basilio Angueyra. A pesar de las penurias del cesionario en esta empresa, otros interesados en ella lo calificaban como un aventajado y juzgaban muy favorables para su economía personal los privilegios oficiales brindados. En definitiva, no tuvo inconveniente en ceder dichas ventajas y adicionar los \$2.000 a quienes quisieran recibirlas para su provecho, si bien debía asegurar ante la administración, de todos modos, el cumplimiento de lo acordado para desprenderse de la responsabilidad contraída. Todas estas vicisitudes fueron plasmadas en el informe solicitado a Basilio Angueyra por el secretario general estatal, Antonio Roldán, publicado en el nro. 190 de *El Boyacense* de 1879.

Ramos ya había recibido \$17.000 como producto de su contratación y los \$3.850 restantes debían serle transferidos en dos partes, una al entregar el material para el puente de Gutiérrez y otra cuando concluyera y se le recibiera el de Capitanejo. Se trataba de una estimable inversión, pues solo en los estribos del primero se totalizaban hasta el momento \$1.176, 18 cts. como constaba en las cuentas presentadas por el ingeniero director, Francisco M. Angueyra (Roldán, 1878c).

Insatisfecho con la devolución de los contratos, Roldán, como representante del poder ejecutivo, solicitó a la ciudadanía presentar datos precisos para juzgar con exactitud las ventajas o desventajas de lo acordado a mediados de 1879 con el ingeniero Ramos. Pidió también un informe relacionado con la contratación efectuada, el cual debía comprender los cálculos considerados por el Gobierno para ser verificados, así como el reporte del propio contratista (Roldán, 1879).

Como respuesta, con una pródiga retórica y para satisfacer el interés público, Angueyra aseguró que en su concepto tenía “la sencilla manifestación que dichos datos fueron



suministrados pericialmente mediante estudio y cálculo exactos, discutidos miembro a miembro con calma y detenimiento, y que a ellos se sujetaron estrictamente los contratos citados” (Roldán, 1879, p. 847).

Para ser más explícito, amplió con una reseña histórica el desarrollo de la contratación. Según el recuento, en otro paso sobre el Chicamocha, conocido como el Cacaotal, Roldán convino con Charles Otto Brown, director de la Compañía de Obras de Hierro, construir en dicho punto sobre las riberas del río los estribos para el puente de hierro contratado con Abelardo Ramos el 8 de mayo de 1878, como también a armarlo e instalarlo, todo por su cuenta y riesgo, de acuerdo con su apoderado Francisco Corsi (AHRB, Notaría 1, 1878, Leg. 275, nro. 375, fs. 286v - 293r).

Por dichos trabajos, el Gobierno estatal se comprometía a pagar a Brown \$12.800 y le cedía, sin indemnización, los materiales para la obra disponibles en el paso del Cacaotal. El acuerdo quedó abierto por 20 días, contados desde su publicación en el periódico oficial de Boyacá, y durante este lapso podía ser mejorado por cualquier persona o compañía. Terminada la licitación se adjudicaría al mejor oferente, siempre y cuando presentara las seguridades exigidas por el poder ejecutivo, entre las cuales sobresalía la fianza personal o hipotecaria igual a la suma conjunta por el valor del puente, sus gastos de instalación y la edificación de los estribos (Contrato del 19 de marzo de 1879).

En otro convenio, Brown se había encargado de levantar un puente de hierro sobre el barranco por donde pasaban las aguas que corrían debajo del puente de San Laureano, localizado en la terminación de la calle de Santo Domingo, al sur de Tunja, cuyo fin era comunicar dicha vía con la carretera del Sur. Junto al director de la firma de producción férrea figuraban Levi D. York y Manuel Galán, oficial mayor de la secretaría general, como firmantes del contrato. Para cumplirlo, aunque solo se llevaría a



efecto tras la aprobación del presidente del Estado, los dos primeros contrajeron una hipoteca sobre sus derechos en la ferrería (Decreto 341 de 1879).

Como se ha visto, los intereses del Gobierno boyacense y la empresa privada extranjera por la apertura del ferrocarril, llevaron a organizar el ambicioso proyecto de esa fábrica a gran escala en el que Roldán, como representante gubernamental, y Ramos, en calidad de apoderado de Brown y York, ambos del Estado de New Jersey en Estados Unidos y socios de la Compañía Constructora de Obras de Hierro de Boyacá (según poder otorgado en Nueva York el 24 de noviembre de 1877), se comprometieron a realizar y poner en marcha en las minas de hierro en Samacá o en el lugar más conveniente –según la administración oficial– un taller de laminación con capacidad de 2000 toneladas anuales del metal, conforme a lo indicado en el Decreto 318 de 1878.

Ramos y York, quien pasó a ser vecino de Samacá, notificaron a Roldán que habían obtenido del presidente estatal el consentimiento para traspasar a la compañía los deberes y derechos contraídos en virtud de los contratos suscritos en 1878 con el secretario general para los puentes en el Chicamocha, esto es, erigir el de Soto en el paso de Capitanejo y proveer los materiales para el de Gutiérrez (AHRB, Notaría 1, 1879, Leg. 276, nro. 99, fs. 185r-186r).

El Gobierno, en su afán por demostrar la materialización de las obras prometidas y poner en evidencia sus honradas y patrióticas acciones, lo cual serviría como testimonio práctico de la injusticia con que había procedido la prensa de oposición al referirse a sus proyectos, se encargó de activar la conducción de los materiales para la estructura en Gutiérrez y lograr su finalización definitiva antes del final de la temporada cálida. A su turno, Brown se mostró interesado en cumplir su compromiso, de modo que contrató por \$12.800 la realización de los estribos, los terraplenes y las



rondas, junto con toda su colocación. De esta suma había recibido \$10.500 y se le debían \$2.300.

En sus informes, Brown aseguraba que lo construido estaba listo para recibir las armaduras de hierro, pues su solidez se comprobaba con la resistencia a la fuerte corriente del río. Anunciaba, además, la superación de las dificultades surgidas que, a semejanza de seres animados, impedían avanzar en los trabajos como si obedecieran a la pasión política desencadenada contra las iniciativas oficiales. Destacaba el poco tiempo restante para dar tráfico a los habitantes del Norte, sin aumentar sacrificios ni gastos (AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 170, fs. 263v - 264v).

En medio de este optimismo no dejaban de computarse las deudas acumuladas durante este proyecto. Primero, debido a las pérdidas por \$3.500 surgidas en los primeros estribos, los costos ascendían hasta \$34.850, suma que, a su vez, llegaba a \$37.150 con los \$2.300 adeudados a Brown por el Gobierno. Por consiguiente, una vez terminadas estas obras de fomento “el Tesoro del Estado consideraba que podía entrar en una situación desahogada, para entenderse con el Gobierno para atender a la conclusión del monumento emprendido en el puente de Boyacá, como tributo a la independencia y libertad de Colombia” (Otálora, 1880, pp. 6079, 6080).

Conviene mencionar el cambio de dirección de los recursos para mejoras materiales en el renglón de obras públicas, en lo cual se revela un vínculo con la inversión en frentes culturales. En efecto, aunque las partidas para gastos ordinarios se recortaron vehementemente, debían destinarse de nuevo a la carretera del Sur. Aun así, se dirigieron a la citada finalización del monumento de modo que los fondos para las vías se limitaron mientras se completaba una pieza conmemorativa artística, algo propio de los gastos extraordinarios. Esta situación puede asociarse con el análisis de Carmagnani (1994) para México: “las partidas no



ejercidas en el sector del progreso material y cultural contribuyen a reforzar la esfera financiera privativa del gobierno y a través de ella favorecer intereses organizados o exclusivos y reducidos grupos de interés, fuera del Congreso” (p. 163).

En 1881, el presidente Otálora confirió poder a Cortés & Suárez de Bogotá para que en su representación cobraran a Ramos la deuda por \$3.024, 25 cts., pendiente con los fondos de la ferrería de Samacá según constaba en una cuenta presentada por Brown. Para el pago de tal cifra, el moroso presentó una obligación a favor de la misma firma de la capital de la república y \$2.003, 45 cts. de la inversión que a través suyo había hecho el Estado para costear la conducción de los materiales del puente Gutiérrez, tarea cuyo incumplimiento en los términos convenidos en mayo de 1878 generaba perjuicios a Boyacá (AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 170, fs. 263v - 264v).

La situación se perturbó cuando el presidente Otálora legalmente señaló a Brown como carente de voluntad para cumplir la obligación contraída por medio del contrato del 19 de marzo de 1879, es decir, instalar el puente. Aseguró incluso que el adjudicatario se había trasladado al sitio en el Chicamocha donde debía ejecutarse la obra, pero había regresado sin adelanto alguno y sin justificar el abandono de esta. La urgencia no era solo terminarla, sino también la perentoriedad de aprovechar los días veraniegos restantes para hacerlo, pues al llegar la temporada invernal sería inminente el retraso hasta el año siguiente. Ante el apremio, mediante el Decreto 417 de 1881 se decidió ejecutar los trabajos con la intervención estatal, para lo cual se nombraría un director con un salario mensual de \$400 y un vigilante encargado de la contabilidad a quien se pagarían \$30. Los gastos causados en virtud de lo decretado se atribuirían a la partida apropiada en el presupuesto anual para la composición de caminos, construcción de puentes y demás proyectos públicos.



En suma, el Gobierno había fijado su atención en esos dos grandes puentes sobre puntos por donde circulaba un tráfico considerable que involucraba las poblaciones septentrionales boyacenses y las de García Rovira, en Santander, entre los departamentos del Norte y Gutiérrez. Abelardo Ramos recibió los contratados respectivos: para instalar la estructura en Capitanejo por \$10.350 y para entregar los materiales destinados al paso de León en Gutiérrez, por \$10.500. En consecuencia, sumaban \$20.850, cantidad recibida por el contratista en las fechas acordadas. Este, a diferencia de la parte oficial cuyos compromisos se saldaron con puntualidad, incumplió todas sus obligaciones que para finales de 1878 debían haber sido satisfechas plenamente.

Aun así, el retardo no era del todo atribuible a Ramos, pues factores adicionales influyeron en los constantes aplazamientos. Uno de ellos fue el tránsito. En Barranquilla, por ejemplo, el comisionista suspendió sin justificación alguna y durante varios meses el despacho del cargamento con los materiales. Estos solo salieron de allí con rumbo a su destino gracias al interés de un comisionado especial, enviado para tal efecto a aquel puerto por el cesionario (Otálora, 1880).

Según este, el conjunto de 590 cargas subió tardía y trabajosamente, en canoas mal construidas, desde el río Lebrija hasta Puerto Botijas, donde por la escasez de mulas también sufrió demoras considerables y en este último lugar permanecieron 30 cargas, aproximadamente. Más tarde, la rudeza del invierno y la fragosidad de los pésimos caminos entre Aguasclara y San Andrés ocasionaron más retrasos, de modo que fue necesario vencer grandes dificultades para conducir todo el material del puente de Soto. El dirigido al de Gutiérrez quedó diseminado en el trayecto desde Botijas hasta el paso de León de la siguiente manera: 30 cargas en el puerto, 17 en Umpalá, 75 en Molagavita, 20 en el propio paso y 248 en Bucaramanga (Otálora, 1880).



En estos dos puentes, concebidos por los presidentes de Boyacá para poner en contacto a los residentes de uno y otro lado del Chicamocha, buena parte de los sacrificios asumidos por el Estado resultaron estériles. En 1878 se iniciaron los trabajos bajo la dirección de Francisco Angueyra, pero este ingeniero, desconociendo la fuerza de las corrientes del río y olvidando principios rudimentales no ignorados por quienes acometían diariamente la construcción de estas estructuras y de calzadas, edificó unos estribos sin bases sólidas, sobre la arena movediza agitada por las aguas y depositada en los márgenes, con materiales de tan mala calidad que en poco tiempo se evidenció su inminente peligro y fragilidad, a lo cual se sumaba la influencia de los factores climáticos (Pinto, 1880).

Por su parte, José María Pinto, jefe departamental del Norte, calificaba como ciertamente desconsolador para quien visitara el paso de León, descubrir el espectáculo de los raquíticos cimientos tendidos para un puente de la magnitud del allí planeado. Los estribos, tal como estaban, carecían de sostén que los fortificara, debido al incumplimiento de Brown en sus compromisos, entre estos la aplicación de varios detalles de mampostería exigidos. Una vez más, se consideraba injusto atribuir completamente la culpa al ingeniero, pues según el contrato que había firmado con Antonio Roldán, la responsabilidad recaía en este último por haber dado su aprobación sin sólidos fundamentos, a pesar de ser depositario de la entera confianza del Gobierno (Pinto, 1880).

Adicionalmente, un imprevisto llevó a paralizar de forma repentina la ejecución de dicha obra. Brown se fugó intempestivamente y produjo un serio daño al abandonar sus labores, de modo que el Gobierno buscó reparar de inmediato el perjuicio ocasionado y haciendo un esfuerzo supremo y no pocos sacrificios de dinero, encargó retomar las tareas y continuarlas a cinco mecánicos norteamericanos y a Angueyra. Este hábil ingeniero, supuestamente, había solucionado los problemas con “el caudal



de sus conocimientos matemáticos” (Otálora, 1881, pp. 6641, 6642), pero los elogios se interrumpieron cuando el puente Gutiérrez fue destruido por una masa de agua cuyo ímpetu desquició los andamios de sostenimiento de las armaduras férreas y causó el desastre.

El Gobierno se había preparado para afrontar la adversidad y las contrariedades de sus opositores. No obstante, a esta lucha constante contra las pasiones políticas se agregaron las circunstancias meteorológicas para obstaculizar el desarrollo de las mejoras materiales acometidas, ya que en esta ocasión no fue capaz de prever el crecimiento inusitado del volumen de la corriente del Chicamocha, causado al parecer por un invierno excepcional, tal como lo hizo saber Arístocles Gaona en una carta dirigida a Otálora, publicada en el nro. 807 de *El Boyacense* de 1881.

En efecto, en estos casos emergían las controversias inocultables entre los adversarios políticos. En los debates se discutía que cada mandato de turno no se desempeñaba adecuadamente como empresario, administrador o ejecutor industrial. No faltaban nobles intenciones, decidido interés o conocimientos relevantes para lograr resultados oportunos en las distintas empresas, pero se cuestionaba si los individuos seleccionados por el Gobierno para encargarlos de estas tendrían razones para encauzar sus propios intereses al servicio de los generales. Se argumentaba que no les interesaba realizar obras sólidas y durables, ni llevarlas a cabo con pocos recursos, sino conseguir ganancias ingentes y seguras a expensas de la durabilidad fiable de las obras (Pinto, 1880).

Otálora, entre tanto, insistía en haber procurado, desde la inauguración de la administración ejecutiva del Estado, comunicar a los boyacenses todos los actos de trascendencia y advertía que cuando se actuaba con honradez y deseos sinceros de ejecutar el bien, no era válido “ocultarse los actos de los gobernantes, quienes tenían por otra parte el deber en las Repúblicas de trabajar a la luz de



la conciencia universal, con entera franqueza y sinceridad, como apoderados leales y guardianes fieles de los intereses sociales” (Otálora, 1881b, pp. 6641, 6642).

3.3 Los intereses económicos en la construcción de caminos

La demanda por construir caminos también respondía a la urgencia de enlazar extensas regiones para facilitar la movilización de correos. Estos eran una renta de naturaleza monopólica, manejada conjuntamente entre los Gobiernos estatal y general bajo la forma de contrato, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución de Boyacá de 1863. Para su funcionamiento, la correspondencia oficial se transportaba junto a la particular y dependía de que la administración central definiera las rutas y los itinerarios, además de disminuir los peligros en los trayectos. En este contexto, la anexión de Casanare a Boyacá significaba un reto en la finalidad de centralizar la información circulante en dicho territorio, pues para lograr esto era preciso sobreponerse a las dificultades planteadas por las distancias, el mal Estado de las vías y los costos adicionales (Dotor, 2010).

Algunos contratistas con el Estado lo fueron tanto para caminos como para correos. Por ejemplo, el paipano Aristides Calderón Tejada obtuvo un contrato con el administrador general nacional de estos últimos para conducir correspondencia, impresos y encomiendas. Como respaldo otorgó una escritura de seguridad que fue aprobada por el poder ejecutivo central, en la cual hipotecó la estancia Huerta Grande y una casa en Soatá perteneciente a su padre, Aristides Calderón Reyes, con un valor cercano a \$5.000 (AHRB, Notaría 1, 1881, Leg. 280, nro. 433, fs. 647r - 654v).

Esta familia de políticos y contratistas tenía interés en conectar la carretera del Sur con el puente en el paso de Capitanejo y al parecer se valió de los caminos realizados por la vía del norte,



que unía a Boyacá con Santander, para monopolizar los correos. Su renta derivada de esta actividad perduró hasta las últimas décadas del siglo XIX, pues en 1888 Calderón Tejada también manejó un servicio extraordinario de encomiendas de Bogotá a Bucaramanga, por el mencionado camino septentrional, mediante un contrato con la nación (publicado en los nros. 7388 y 7389 del *Diario Oficial*) cuyo cumplimiento fue asegurado con una fianza otorgada por su padre.

Igualmente, la región comprendida por Soatá, la salina de Chita y el Cocuy fue de interés para este grupo familiar ante la ventaja de usar las vías existentes o de abrir algunas nuevas para la conducción de correos transversales. Las misivas y los impresos se llevaban de Soatá a los otros dos lugares y viceversa, de manera que había oportunidades para suscribir contratos de esta actividad postal con el Estado, tal como sucedió con aquel para el cual se contó con la fianza de quienes también eran contratistas del ramo, entre ellos Martín David Rodríguez, que ejercía en Chámeza, y Arquímedes Calderón (AHRB, Notaría 1, 1886, Leg. 293, nro. 98 fs. 421r -429r).

Por su parte, Miguel Cortés, administrador principal de hacienda nacional, autorizado por el director general de correos, acordó con Manuel Galán para movilizar la correspondencia, los impresos y las encomiendas del servicio transversal entre Tunja y Sogamoso y viceversa. Ni el adjudicatario ni sus conductores se consideraban empleados gubernamentales, sino particulares principales con quienes se contrataba (AHRB, Notaría 1, 1875, Leg. 270, nro. 235, fs. 112v - 114v).

Un problema común para los servicios postales y en general para todos aquellos de transporte, eran las disímiles realidades de los caminos: algunas aceptables, otras regulares, varias deficientes e incluso deplorables. Con el ánimo de activar el tránsito de pasajeros, cada año se aguardaban mejorías en las condiciones



de los terrenos, si bien la naturaleza de estos no era el único impedimento para la conexión entre estados vecinos o municipalidades. Era frecuente la falta de interés, como sucedía con los comerciantes en el Centro, ante lo cual su jefe departamental solicitó publicar una nota informativa en un periódico oficial para divulgar la desidia de sus vecinos, situación evidenciada en su informe al poder ejecutivo estatal (Umaña, 1873).

En algunos caminos de importancia como el del Progreso, la alcaldía o la prefectura ordenaban su composición. En otros casos se expedían licencias a los vecinos de los distritos en aras de acometer trabajos en puntos que sirvieran de conexiones necesarias para el comercio local o interestatal. Por ejemplo, en 1875 se otorgó una a Ramón Gómez para erigir un puente en el sitio denominado Lenguaruco sobre el río que separaba a Suaita y Santana, este último, lugar de residencia del concesionario. Se trataba de una obra de gran utilidad para las faenas comerciales entre ambas regiones al permitir el desarrollo de un camino de innegable valor (Guarín, 1873).

Esa licencia ya se había aprobado en 1870 cuando supuestamente sobrevinieron dificultades para el contratista que dilataron los trabajos hasta el punto de hacerla caducar, dado el plazo fijado para la entrega de la obra en diciembre de 1871. En medio de esta situación se revela la singular relación entre estados vecinos a la hora de legislar respecto a sus obras de fomento. Santander advirtió a Gómez acerca de comenzar los trabajos únicamente cuando hubiera obtenido el permiso expreso del Gobierno boyacense, en cuyo territorio debía descansar uno de los estribos.

Lo mismo aconteció en el puente sobre el río Ubasá, pensado para enlazar Moniquirá con Pare (Vargas, 1875). En este caso, entre las cláusulas incluidas por Felipe Zapata, secretario general de Santander, aparecía que el paso por allí de aquellos efectos pertenecientes al Gobierno y de personas en servicio público,



como postas, correos, militares en comisión y de reos en traslado sería gratuito. El empresario avisaría al funcionario 15 días antes de finalizar la obra para que se expidiera la patente de licencia respectiva y solo al recibir este documento podría cobrar estos derechos de pasaje: en cuanto a cargas, 20 cts. por mercancías extranjeras, 10 cts. por artículos valiosos manufacturados en el país y 5 cts. por granos o legumbres; por personas, 5 cts. si iban a caballo y 2 ½ cts. si viajaban a pie, cifra también aplicable a cada cabeza de ganado y bestia suelta.

Otro inconveniente que solía surgir para concretar y desarrollar las iniciativas viales eran las desavenencias al momento de decidir aquellas más relevantes para la prosperidad del Estado. Ante las discrepancias, algunas personas acudían eventualmente a la Asamblea pidiendo el privilegio de abrir por diferentes distritos caminos rectos hacia otras regiones. Así sucedió con Siachoque, cuyos intereses particulares lo llevaron a intentar el trazado más directo posible para el camino del Progreso. La municipalidad tomó por su cuenta el proyecto negado en otros años y con resolución lo presentó a la Asamblea. La respuesta fue en apariencia favorable, pues se otorgó el beneficio por 15 años y \$800 pagaderos en tres contados de \$266, 68 cts., uno al empezar la obra, otro a la mitad y el final al concretarla. Pese a ello, la primera cantidad escasamente podía gastarse en herramientas y no quedaba remanente alguno para atender el sostenimiento de los no menos de 100 trabajadores requeridos ni de quienes se comisionaran para dirigir la empresa (Caro, 1873).

Por lo tanto, el distrito no estaba plenamente convencido de la utilidad y el beneficio de la vía y los peticionarios no vacilaron en pedir al Gobierno una respuesta clara frente al contingente con el cual podía contribuir, en dinero y en víveres, para emprender los trabajos. Es preciso tener en cuenta las valoraciones dispares entre los gobernantes, al haber quienes estimaban la ruta hacia el Meta como preponderante por sobre la del Magdalena, pues



se asumía que traería significativos resultados para los pueblos en términos de mayor movimiento, vitalidad y facilidades. Con todo, la población en general no dudaba que bajo la fortaleza prodigada por el *sentimiento paternal del bien*, se atenderían los deseos de la municipalidad y del Estado (Caro, 1873).

Con estos debates latentes, el Congreso de Colombia recordó que, como era de público conocimiento, en cumplimiento de las condiciones planteadas por el Gobierno federal para ceder San Martín, el tesoro de la nación tenía a su cargo la construcción de una vía de comunicación entre Bogotá y un punto del Meta o de cualquiera de sus afluentes en dicho territorio. Para ello, mediante la Ley 11 de 1874, destinó \$2.000 cuya inclusión se reflejaría en el presupuesto de la siguiente vigencia económica. De esta manera, la administración nacional asumía el compromiso de realizar, sobre un trazado previo para un camino de ruedas, uno de herradura que enlazara la capital de Boyacá u otro lugar más propicio del Estado con un punto conveniente del Casanare, donde se iniciaría la navegación a vapor por alguno de los tributarios de la parte baja del referido río. A esto se sumaba la idea de auxiliar con 40.000 hectáreas de tierras baldías a quien acometiera el trayecto entre Santander y Arauca. El poder ejecutivo podía adjudicar tales baldíos a la compañía o la persona seleccionada, siempre y cuando asegurara a satisfacción la conclusión y entrega de la obra.

Como otra solución para ingresar a los llanos orientales, en virtud de la Ley CCXXX se otorgó un privilegio a Proto Fonseca para abrir un camino de Marroquín a Casanare. El empresario encontró inconvenientes que le impidieron terminar lo comenzado y pidió al legislativo un auxilio. Entre las opiniones a la petición, el jefe departamental del Nordeste no solo aprobaba la ayuda sino también una corta prórroga, pues en realidad era poco cuanto restaba para completar una obra cuya puesta en servicio reportaría notables beneficios para ambos distritos y los comerciantes de



otros estados, quienes viajaban constantemente a ese territorio. En Marroquín, por donde atravesaba la vía, se habían asentado empresas de cultivo de caña de azúcar y café y era patente el interés en verla concluida para acceder a facilidades de transporte. Ante este panorama, la jefatura, con carácter de oficialidad, solicitó insistentemente el apoyo de aquella idea “que era la de mayor conveniencia general de un individuo que la fomentara” (Fonseca, 1876, pp. 191,192).

A su vez, con el propósito de aprovechar para la cría ganadera los pastos y suelos de su propiedad, ciertos grupos de particulares también se enfocaron en crear rutas para entrar al Casanare. Ahora bien, en las ofertas de los licitadores se reflejaba la aguda discordancia entre quienes preferían algunas vías, con un potencial de ofrecer mejores ventajas para la exportación de animales, por sobre otras. Esa predilección provenía de los comerciantes afincados en las tierras praderas de Socha, Corrales y Socotá, naturales para la aclimatación y ceba de los ejemplares introducidos desde suelo casanareño, como también de quienes se encontraban en las extensas y fértiles sabanas de Sogamoso (Valdez, 1860). En este distrito se reunía el ganado que anualmente salía de aquellos territorios al oriente de Boyacá con destino al consumo de este Estado y de Tolima, Cundinamarca y Santander, el cual debía transitar por caminos aún no consolidados en la década de 1870 (Informes de los Jefes Departamentales, 1870).

Se comprende así la solicitud elevada por dos vecinos de Socotá para obtener el privilegio referido en el Decreto del 19 de diciembre de 1863 como contraprestación a la apertura de un sendero de herradura cuya finalización se daba en esta región y su punto de partida en Moreno. Para dar cumplimiento al artículo 3 del mismo mandato fue preciso pedir un informe, pero este no se entregó en la fecha requerida y, en consecuencia, resultó imposible formar el respectivo pliego de cargos. Aun así, se concebía como urgente la realización de este trayecto para comunicar los



pueblos boyacenses del interior, junto a tres o cuatro necesarios para facilitar además la conexión de estos con los ríos navegables cuyo acceso haría posible el comercio con Venezuela y la costa Caribe (Galán, 1864). Asimismo, seis actos legislativos orientados a componer el camino del Progreso se expidieron entre 1859 y 1868, pero luego de erogar una suma considerable la administración encontró que nada útil se había efectuado (Curra, 1869). Esto ilustra las dificultades para los proyectos de infraestructura vial fomentados y protegidos gubernamentalmente.

3.4 El incumplimiento de las obras: una constante contradicción frente al discurso y la normatividad sobre caminos en Boyacá

En ocasiones, al caducar los contratos por el incumplimiento de alguna de las partes, el Gobierno daba luz verde a licitaciones extras para completar las vías y ofrecía a cambio las tierras baldías situadas alrededor de estos, las cuales al final terminaban aumentando su valor comercial gracias a las obras habilitadas. Un caso particular se dio en mayo de 1873, cuando por haber expirado el privilegio favorable a Ricardo Chaparro, Juan Avella y Elías Plazas para la apertura del camino de Toquilla, según lo prescrito en la condición 11 del artículo 1 del Decreto legislativo del 16 de diciembre de 1866 que lo otorgó, el secretario general estatal llamó a nueva licitación, publicada en el nro. 311 de *El Boyacense* de aquel año, por el término de 70 días.

El renovado beneficio contenía bases definidas con precisión. El camino partiría del páramo de Toquilla y terminaría en el río Únete, en el punto de Agua Azul. Solo se aceptaba el cobro de peaje, hasta por 30 años, tras la terminación y entrega de la vía. Esta sería corriente luego de cuatro años de otorgada la concesión y se mantendría así y en condiciones de servicio. Terminado el periodo de aprovechamiento para el adjudicatario, este la reintegraría al Estado completamente transitable, de lo contrario, perdería las tierras baldías asignadas (hasta 8000 hectáreas) en remuneración de



su trabajo y se vería obligado a efectuar las refacciones pertinentes y entregarla de nuevo. Como derechos de peaje, podía cobrar 40 cts. por carga de mercancías extranjeras, 20 cts. por cabeza de ganado mayor, bestia suelta o cargada con efectos del país, y 3 cts. por cabeza de ganado lanar, cabrío o de cerda. Las prerrogativas dejaban de ser efectivas si no se comenzaban los trabajos dentro de seis meses y se concluían cuatro años después de concedidas.

El presidente del Estado podía otorgar una prórroga de hasta un año exclusivamente cuando se justificara una causa válida para ello. El privilegiado aseguraría la efectividad de la empresa dentro del término señalado y por esta obligación quedaría sujeto a pagar una multa de \$100 a \$500 si no finalizaba todas las labores en el plazo estipulado. Además de las ventajas determinadas en las cláusulas, la parte contratante podía dar en dinero, anticipadamente, la suma de \$1.000 del fondo de salinas estatal a cambio de recibir el camino en un lapso menor al planeado. De igual modo y en sentido contrario, ante el incumplimiento tenía la potestad de fijar una cuota de peaje inferior a la acordada, ceder menos hectáreas de los baldíos ofrecidos y restringir la duración del privilegio.

Un documento enviado al secretario de Gobierno de Boyacá, publicado en el nro. 307 de *El Boyacense* de 1873, referencia otra situación. En el texto, Roque Morales mencionaba la invitación hecha por la Comisión Permanente de Caminos del Estado a nacionales y extranjeros interesados en contratar la ejecución de un sendero de ruedas que atravesara de norte a sur todo el territorio estatal, desde cualquier punto del río Magdalena comprendido entre la boca de los ríos Fusagasugá y Rioseco (Guataqui) en el sur, hasta la frontera en el norte, como una vía de gran utilidad. Esta licitación se daba en cumplimiento del artículo 1 de la Ley del 28 de enero de 1873, en línea con las bases fijadas por la Asamblea, que eran las mismas contenidas en dicho mandato y de acuerdo con su artículo 4. La sección septentrional pasaría por Ubaté, en inmediaciones con Chiquinquirá, si el poder ejecutivo nacional no aseguraba la construcción del Ferrocarril del Norte,



y por Chocontá y sus alrededores, en dirección de Machetá y el Valle de Tenza, si se lograba contratarlo.

Se definían unas cláusulas puntuales. Después de concluir el camino, los contratistas debían conservarlo en perfecto Estado por un precio anual que no excediera los 20 cts. por metro corriente. En relación con los costos de los trabajos, no podían sobrepasar los \$35.000 por legua de 5000 metros. La realización de la obra se pagaría así: 7% anual de interés hasta la amortización completa del capital, 3% durante los cinco años siguientes a la entrega y 5% anual en los posteriores.

A expensas de esto, se contempló pagar 10% de interés y fondos de amortización en el primer lustro y 12% en cada año subsecuente. Además, en garantía del cumplimiento del acuerdo, se aplicarían e hipotecarían la totalidad de las rentas dirigidas a las vías septentrionales y meridionales. Igualmente, si el trazado adoptaba el rumbo por Machetá hacia el Valle de Tenza, se incluirían aquellas destinadas al camino del Noreste. Respecto a los peajes, se preveía todo el producto de su impuesto adicional, la tercera parte de cuanto generaran en los demás trayectos estatales y la cifra resultante de los ubicados en los del Sur y del Norte, con la duplicación de la tarifa impuesta durante dicho periodo. Adicionalmente, como otra fuente de financiación se consideraba el cobro efectuado en ese lapso sobre el consumo de dulces. Si los fondos resultaban insuficientes y únicamente ante una contratación definitiva del Ferrocarril del Norte, en un primer momento podía reducirse la obra en la parte que se extendía desde el Magdalena hasta Zipaquirá.

La convocatoria para participar se publicó con la Ley 28 en los periódicos de más circulación de Bogotá, Nueva York, Londres, París y Berlín, ocho meses antes del día señalado para la celebración del contrato. Este sería sometido a la Asamblea para su aprobación y se solicitó del Congreso un acto por el cual se



declaraba que, en caso de contratarse la apertura del camino, no se reduciría la participación de Cundinamarca en el precio de venta de la sal hasta finalizada la amortización del capital con el cual se pactaba la obra. Por su parte, el poder ejecutivo resolvió emprender la exploración y el trazado de la vía desde Tunja (Ley del 28 de enero de 1873).

En relación con esta, Enrique Morales, residente en Bogotá, ingeniero civil y representante de Abelardo Ramos y Andrés Arroyo, también vecinos de la capital de la república y con la misma profesión, suscribió con José Vargas, secretario general autorizado por el poder ejecutivo estatal mediante el artículo 2 de la Ley LXVIII, un contrato publicado en el nro. 307 de *El Boyacense* de 1873, en el cual se hacía cargo de una nueva exploración del camino para la comunicación entre Tunja y Cundinamarca por el puente de Boyacá y el distrito de Ventaquemada. El funcionario se comprometía con el Gobierno a pagar \$1.800 como indemnización a los contratistas por su trabajo, \$1.000 tres días después de firmado el acuerdo y el resto luego del mismo lapso tras el cumplimiento por parte de estos de las condiciones convenidas y de haber entregado lo acordado.

Morales, Ramos y Arroyo esperaban una confirmación en cuanto a su petición de contar con 10 peones con sus respectivas herramientas, suministrados por la administración. El secretario les reafirmó que, en su intención de fomentar el desarrollo boyacense, reconocía la importancia de iniciar la obra y con el lema *Bienvenidos sean los obreros del progreso*, facilitaría todo lo indispensable para encauzar por la senda del éxito la empresa acometida por los ingenieros. Por lo tanto, ponía a su disposición los hombres requeridos con su dotación, como también la cooperación y los auxilios necesarios. Por su parte, Pedro González y Gregorio Torres, propietarios de los terrenos por donde pasaría gran parte del trayecto, cedieron el área necesaria para la construcción y



permitieron tomar de sus propiedades los materiales disponibles para las labores.

El presidente del Estado, tras revisar las solicitudes hechas por Basilio Angueyra, derogó el Decreto 399 del 10 de septiembre de 1880, por el cual se rescindía el acuerdo para hacer realidad la carretera del Sur. De tal modo, la Secretaría de Gobierno contrató la realización del camino entre los territorios boyacense y cundinamarqués para que fuera la continuación de dicha vía e incorporó en la obra el monumento conmemorativo de la Batalla de Boyacá (Decreto 430 de 1881).

Angueyra y el secretario de Gobierno, Carlos Calderón, encargado de la Secretaría de Hacienda, tras examinar el contrato del 4 de septiembre de 1878 y su modificación del 2 de enero de 1879, así como las solicitudes del 3 de junio y el 4 de septiembre de 1881 en las que el primero reclamaba el cumplimiento de lo pactado, incorporaron reformas relevantes (publicadas en el nro. 907 de *El Boyacense* de 1881). Tras los cambios, el ingeniero se responsabilizaba a proseguir por cuenta del Estado, pero a su costo y riesgo, los 19 km de banqueo aún faltantes para terminar la mencionada carretera en límites con Cundinamarca, en el punto denominado El Estanquito.

En nombre del Gobierno, el secretario de Hacienda pagaría al adjudicatario las siguientes sumas: \$1.400 por cada kilómetro de banqueo que construyera y entregara en la forma expresada; \$8.000, a título de anticipo, el día de aprobación del contrato; \$6.000 al final de las obras, cuyo costo alcanzaba los \$8.000. También se cubriría el valor de los no menos de dos y medio kilómetros que mensualmente debían completarse y por medio de un inventario formal, se proporcionarían para las labores las herramientas y los útiles de propiedad gubernamental, todo lo cual sería devuelto al expirar la contratación en la misma condición como se recibía. Igualmente, se otorgaba la faja de tierra



necesaria para la vía en la parte concertada. En contraprestación, Angueyra presentaría una fianza a satisfacción del poder ejecutivo por cuenta de las cantidades anticipadas para cubrir lo efectuado y \$1.400 de garantía de cumplimiento contractual. En caso de no cumplir cada mes con su obligación de construir los 2500 m, pagaría una multa equivalente al 2% mensual sobre la diferencia entre el costo de lo alcanzado en el tramo correspondiente y el de cuanto faltara.

Si bien se habían llevado a cabo reparaciones entre Tunja y el puente de Boyacá, a partir de un contrato logrado con el empresario Jacobo Wiesner, la carretera del Sur todavía aguardaba su terminación en 1885. Por su parte, Angueyra se embarcó en la apertura del camino de Occidente, previsto para unir Chiquinquirá con el punto conocido como Puerto Niño, sobre el Magdalena, proyecto cuya financiación se intentó subsidiar exclusivamente con auxilios de la nación. Este avanzó con rapidez en medio de serias dificultades, dada la urgente necesidad de concretarlo ante el amplio tráfico mercantil existente por el gran río. El contratista de la obra recibió del Gobierno nacional, una vez más y ahora en la década de 1880, el primer instalamento en libranzas sobre las salinas, decretado por la Ley 10 de 1882, publicada en el nro. 1196 de *El Boyacense* de 1883.

Para este camino y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 8 del 4 de noviembre de 1881, Boyacá resolvió abrir una licitación pública por el término de 90 días, en la cual se tendrían como bases las mismas incluidas en el contrato provisional firmado con Angueyra. Una vez más fue el ingeniero quien logró un nuevo acuerdo con el secretario de Hacienda, Deláscar García, para hacerse acreedor al privilegio por 30 años que le permitía construir la vía y sacarle provecho. De acuerdo con lo convenido, debía adelantar dos kilómetros por mes y fijaría una tarifa de peajes equivalente a la vigente en Cundinamarca, en el trayecto de Honda a Bogotá, con una disminución de un 50%. El Gobierno,



a su vez, podía establecer un derecho de pontazgo y portazgo (Ley 8 de 1881).

La propuesta incluía edificar casas de bahareque y paja destinadas a alojamientos, provistas de dehesas pertenecientes al Estado para usarse en el sostenimiento de las recuas. De igual manera, se habilitaría un muelle en Puerto Niño donde atracarían los vapores y una línea telegráfica desde allí hasta Chiquinquirá, para ser explotada durante el plazo de la concesión. Se establecerían cuatro colonias en zonas a lo largo del camino, cada una compuesta de diez familias cultivadoras a las que se proporcionaría lo esencial para su alojamiento, subsistencia y trabajo durante dos años.

Para toda la construcción se estimaba un valor de \$240.000 y la administración estatal asistiría al contratista con \$140.000. De estos, se iniciaría con un pago de \$100.000, tomados de lo obtenido del Gobierno de la unión y todas aquellas sumas recibidas como auxilio también se le entregarían de inmediato, de la misma forma como llegaran. Los \$40.000 restantes correspondían a títulos de 100.000 hectáreas de baldíos, con derecho a ser adjudicados en zonas a ambos lados de la vía, en lotes de 10.000 hectáreas, bajo la condición de que el contratista respondiera con una fianza a satisfacción del Estado. Si no fuese posible ubicar todas esas secciones de tierra a lo largo del trayecto, las faltantes se distribuirían al norte y al sur de Puerto Niño, siguiendo los márgenes del Magdalena en sentido ascendente y descendente, en busca de los límites de Santander y Cundinamarca, de modo que en cada una de esas direcciones quedara una mitad (Ley 8 de 1881).

Sin embargo, después de la guerra de 1885, Francisco Mendoza, como cabeza del poder ejecutivo, dio a conocer en el nro. 40 del *Boletín Oficial* de aquel año que la compañía Mariño & Escovar proseguiría los trabajos de la carretera del Sur y a su disposición se pondrían \$1.250. En lo sucesivo, los pagos se harían en giros a su



favor mediante la casa comisionista de Francisco Groot de Bogotá. De conformidad con la cláusula 14 del contrato celebrado el 20 de junio de 1884 entre el secretario de hacienda y la mencionada firma, esta informó al funcionario que al retomarse las labores repararía el tramo ya construido, si bien solicitaba aprobación para comenzar en 1885.

Otras obras tuvieron distintos desarrollos. Varias vías públicas y edificaciones estatales fueron refaccionadas, como lo resaltó el presidente en su mensaje a la Asamblea, publicado en el nro. 1196 de *El Boyacense* de 1883. En cuanto al camino de Guantiva, eje de las conexiones del Norte, experimentó una modificación para acortar de forma considerable su distancia y hacerlo perfectamente transitable, salvando así el murallón rocalloso causante de la separación de este departamento y el de Gutiérrez con el resto del territorio boyacense. En su momento se consideraba que si el Gobierno central hiciera efectivo el auxilio de \$10.000 destinado por ley nacional para esta vía, sería terminada en corto tiempo y con notables beneficios para Boyacá y los pueblos de Santander donde se mantenía un tráfico activo con los sectores fronterizos de Venezuela y la plaza comercial de Cúcuta. El poder ejecutivo había autorizado contratar su apertura en la vía nacional de esta ciudad, desde el pie de la subida de Guantiva, junto a la quebrada Jabonera en el punto de Santarosita, hasta el sitio llamado El Potrerito. Quien fuera escogido se obligaba a asegurar el contrato con una fianza personal o hipotecaria igual al valor de este y a satisfacción del Estado, cuyo pago por parte de la unión se haría en la administración principal de hacienda nacional en Tunja mediante pagarés del tesoro, como lo notificaba el nro. 1005 de *El Boyacense* de 1882.

En relación con Oriente, para las vías de Charte y Chámeza por fin se habían tenido en cuenta las minuciosas exploraciones previas y los cálculos sobre las ventajas industriales de cada una. En materia de puentes, los de San Francisco y El Vergel, en la capital del



departamento, estaban sólidamente erigidos en virtud de contrataciones cumplidas con Luis Felipe Escobar. Otro más, el de Siza en el camino de La Vega, fue igualmente concluido, mientras que se condujeron dos de hierro previamente comprados. Respecto al de Gutiérrez, en el nro. 1196 de *El Boyacense* de 1883 se informó acerca de su finalización, finalmente, en ese mismo año.



Consideraciones finales

Evidentemente, la situación fiscal del tesoro de la unión atravesó grandes dificultades económicas. Esto se debió, principalmente, al manejo inadecuado del gasto por parte de las administraciones y a tres causas generales. Por un lado, el establecimiento de una estructura política basada en el sostenimiento de un ejército numeroso, encargado de mantener el orden público y garantizar la continuidad del sistema federal. Asimismo, la expedición de leyes que concedían auxilios a las empresas y obras públicas de los estados. Por último, un Gobierno protector, cuyos pensamientos en el campo político y económico, incluidos desde 1871, llevaron al distanciamiento con la doctrina liberal, por la idea misma de generar fomento. En consecuencia, se dio una distorsión del modelo federalista que pregonaba la existencia de agrupaciones o secciones de poblaciones en un país con recursos en apariencia suficientes para atender sus propios gastos (Galindo, 1884).

Esta falta de recursos terminó afectando la inversión real en favor de las vías del Estado. Las cifras estimadas por aproximación en los presupuestos de gastos públicos no representaban las sumas efectivas destinadas a financiar este rubro, pues al momento de iniciar una obra o continuar su ejecución hasta su conclusión, se carecía del dinero proyectado en los cálculos presupuestales, de manera que en estos, tales valores adquirirían un carácter puramente nominal.

Se daba entonces una proliferación normativa en cuanto al presupuesto estatal, de forma sincrónica con leyes nacionales

promotoras de transferencias de auxilios para ser aplicados en infraestructura vial. En definitiva, la condición financiera del Estado y de la nación terminó por no adecuarse a la realidad de los caminos, a las exigencias inherentes a su apertura, mantenimiento y manejo, razón por la cual buena parte de lo pregonado en relación con brindarles recursos concretos solo fueron simples declaraciones, lejanas de verse reflejadas en una asistencia efectiva que habría resultado de gran ayuda para el crecimiento económico e industrial boyacense.

Era notoria la influencia del discurso –como poder constitutivo de realidades y sujetos– en la construcción de la legislación sobre financiación de caminos. Su difusión llegó a tener un impacto en la consolidación de normativas que a la postre se tornaron inconsistentes con el verdadero panorama económico general. Según Botero (2019), esto puede ser calificado como un síndrome legal y de eficacia simbólica de las normas, fenómeno asociado con los problemas para subvencionar las obras debido al distanciamiento entre la mayoría de lo plasmado por escrito en términos legales y la economía del país y del Estado durante la etapa Federal. El derecho nacional y estatal terminó incluso obsesionándose por crear diversas alternativas para subsidiar las vías.

En un contexto normativo ocupado en buena medida en la apertura y el mantenimiento de caminos a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, varias disposiciones legales evidenciaron su ineficacia desde el punto de vista material, al punto que no fue posible dar cumplimiento a sus objetivos de costear proyectos viales de tipo estatal e interregional. Un número considerable de estos –vistos por la ley como programas de fomento para años futuros– no se concretaron, a pesar de la expectativa política de los liberales radicales por estimular el crecimiento y el desarrollo.

Una explicación a esta singularidad se encuentra en la elaboración de la normatividad –expresión del proceso de codificación– dada



su pretensión de encaminar al Estado hacia el progreso material como parte de su modernización. En este proceso, el grueso de la dirigencia, compuesta por abogados, falló en comprender las condiciones del territorio y las dinámicas concernientes a la asignación y distribución del gasto público. Por ende, para el Gobierno central era válido impulsar obras de fomento en el marco de políticas proteccionistas, aun en contra del modelo liberal.

A lo anterior se agrega que los intentos financieros tanto estatales como federales por mejorar la infraestructura y modernizar la industria en Boyacá ocasionaron altos déficits, ante la falta de orden y método en la administración de los fondos destinados para ello. Se promulgaban actos legislativos ordenando acciones en dichos frentes sin apropiarse previamente los fondos de inversión o si estos existían, eran insuficientes (Currea, 1869). Ciertos anhelos de los políticos radicales que Rosenthal (2015) identificó como empresas incumplidas al no lograrse su conclusión durante la república federal pueden mencionarse entre los ejemplos, en especial el Ferrocarril del Norte y la ferrería de Samacá. Esta última es una metáfora de las ambiciones fallidas del periodo.

También se destacan los fuertes lazos de poder en torno a la realización de caminos. Se asignaron contratos a personas cercanas a las administraciones, en medio de la formación de redes comerciales y políticas entre estas y los contratistas. Tales circunstancias causaron perjuicios a los trabajos, en ocasiones desistimiento de los acuerdos y demoras en el avance de los proyectos.

Entre 1857 y 1886, las normas emitidas para la financiación de vías en Boyacá ordenaron la construcción y el mantenimiento de estas mediante una reglamentación especializada que definía diferentes sistemas de subvención según los tipos de caminos. Por lo tanto, los de primer orden fueron en principio atendidos con base en fondos aprobados por la Asamblea tras iniciativas estatales



y luego financiados con transferencias nacionales con cargo al tesoro, a partir de la cesión de la renta de salinas o de las minas de esmeraldas a cargo de la nación. Asimismo, para la contratación se otorgaron concesiones consistentes en ofrecer tierras baldías al adjudicatario y otorgarle el derecho al cobro de peajes a cambio del cumplimiento de su trabajo.

En los mandatos legales y ejecutivos se concretaron esquemas de financiación que recurrían a distintas fuentes: el producto de la renta de salinas y de las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez; los dineros obtenidos a través de auxilios dispuestos en los presupuestos de gastos por aproximación con cargo a los fondos de mejoras materiales; las transferencias de la nación a favor del Estado y la entrega de tierras baldías. Respecto a esta última figura, no se cuestiona aquí su eficacia en vista de la aprobación de cesiones inútiles, pues se busca resaltar su gran importancia como mecanismo fiscal a disposición del Gobierno de la unión para atender la infraestructura vial.

Tales recursos se organizaron para emplearse de manera conjunta o separada, según fuera la naturaleza de la inversión y la disposición legal que lo ordenara. En los presupuestos se calculaban rubros por aproximación para financiar caminos de interés nacional o estatal, al igual que obras de fomento favorables al desarrollo vial, tales como las líneas férreas, los senderos de herradura y la ferrería a gran escala. Sobresalen las estimaciones presupuestales de 1880, 1881 y 1883 que fijaron las sumas de \$327.000 y \$188.600 para la apertura y la composición de caminos, respectivamente, mediante decretos dictados por la Asamblea.

La presidencia estatal de José Eusebio Otálora fue quizás la que más consideró destinar fondos del gasto público para las vías. Esto se enmarcaba en una política de apoyo financiero orientada a lograr el crecimiento de la economía y la industria boyacenses, interés coincidente con el programa económico promovido en



la nación por Rafael Núñez en 1880. Así, se contemplaron inversiones en múltiples construcciones. Para el ferrocarril de Tunja a Ventaquemada, \$200.000; \$25.000 en la carretera de unión entre la ferrería de Samacá y el puente de Boyacá; la apertura y composición de caminos, los puentes y demás obras públicas se pretendieron cubrir con \$100.000 y para el trazado del camino de Magdalena, \$2.000. En total, \$327.000 entre 1880 y 1881.

Por consiguiente, en la década de 1880 predominó el aumento del requerimiento de gasto en todos los niveles de la administración oficial, especialmente en ferrocarriles y obras públicas. Los estados recurrieron al fisco central y esto generó un profundo déficit de dicho Gobierno entre 1880 y 1883. Como lo demuestran Kalmanovitz y López (2010), los auxilios nacionales se reconocieron como el resurgimiento del centralismo y la decadencia de los localismos promovidos por las políticas descentralizadoras de la segunda mitad del siglo. Poco a poco quedaron atrás los planteamientos cimentados en las ideas de Alexis de Tocqueville y Benjamín Constant, relativos al fortalecimiento de la autonomía municipal y la lucha frente a la concentración de poderes.

Igualmente, es justo reconocer que fueron numerosas las asistencias gubernamentales del orden nacional para los caminos, en especial desde 1871. Sin embargo, pocas ingresaron realmente al tesoro de Boyacá. Eran recurrentes las dificultades en las transferencias a causa de las suspensiones de los pagos por las guerras o las decisiones políticas adoptadas con el propósito de priorizar otros frentes. Una cantidad significativa de tales recursos provenía de las salinas –segunda renta en importancia de la nación– pero estas sumas se redujeron cuando los precios asociados con dicha actividad productiva disminuyeron en más de un 50% luego de 1876.

Al respecto, Angulo (1885) hizo notar que el movimiento de caudales correspondiente a 1882 y 1883 generó \$525.181,27 ½



cts., por lo tanto, emerge un saldo positivo de \$117.936,72 ½ cts. al confrontar tal cifra con la registrada entre 1883 y 1884, la cual fue de \$643.118. No obstante, si se compara este último valor con el de 1879 a 1880, cuyo monto llegó a \$1.253.474, se revela una diferencia de \$610.356, resultante de la baja en los precios de la sal, si bien la cantidad elaborada fue casi la misma. Además, la consecución de dineros era obstaculizada por la tendencia hacia el contrabando del producto, irregularidad facilitada por el tamaño de Boyacá, pues su extensión geográfica dificultaba la vigilancia y sanción de esos mercados paralelos, como bien lo verificó Dotor (2010) para la provincia de Tunja en las postrimerías de la primera mitad del siglo.

Esta coyuntura terminó afectando la asignación de los auxilios para la inversión en vías. Así lo ilustra el camino de Occidente, que esperaba recibir una transferencia por \$150.000 del Gobierno de los Estados Unidos de Colombia a través de la Ley 10 de 1882, con cargo a libranzas del 20% del producto bruto de la renta de salinas. Aunque tal era la suma esperada, hasta 1886 solo habían entrado \$50.000 al tesoro estatal, como se evidencia en los informes de los secretarios.

En su condición de ente territorial pobre que intentaba un proyecto costoso, Boyacá terminó invirtiendo junto con el Gobierno de la unión la cantidad de \$100.000, aunque varias estimaciones refieren una cifra mucho más alta. Esto refleja el grado de compromiso y dependencia del Estado en su relación con el régimen central. De hecho, algunos de sus ingresos involucraban contribuciones federales, como se vio en la estructuración mixta de su presupuesto público.

En medio de esta realidad, diferentes actos legislativos se expedieron sucesivamente para ordenar la apertura de un gran número de caminos y aun cuando se anheló mucho, muy poco se llevó a cabo. En múltiples oportunidades, se vieron frustradas las



esperanzas puestas sobre los contratos y proyectos, varios de los cuales al final resultaban infructuosos y se les calificaba como únicamente útiles para cosechar decepciones. A su vez, solía discutirse lo concerniente al manejo de los fondos para atender el ramo y la falta de organización y método en los procedimientos para concretar las obras, falencias que, entre otras consecuencias, impedían contar con dos o tres vías regulares. En aras de afrontar estas contrariedades, eventualmente se procuró comenzar distintos proyectos al mismo tiempo pero esto acarrea, tanto para el contratante como para el constructor, el desafío de distribuir de forma equitativa los recursos. No siempre hubo acierto para superar la exigencia, con el resultado de la inviabilidad para materializar lo emprendido (Currea, 1869).

Por último, en cuanto a la temática de investigación aquí tratada, desde una perspectiva general permite reconocer el vínculo entre la legislación sobre finanzas y la inversión en vías de comunicación, asunto de escasa exploración en la historiografía nacional. Las relaciones analizadas constituyen un acercamiento a dos disciplinas poco confrontadas, el derecho y la historia, cuyos aportes deberían ser considerados con más frecuencia y que en este estudio se unen para identificar las construcciones legales y su influencia en la organización del espacio geográfico y social.



Referencias

- Amado, G. (2012). *Estructura administrativa del Estado Soberano de Boyacá (1857-1886)* [Trabajo de maestría, Universidad del Rosario].
- Amado, G. (2009). Estructura administrativa del Estado Soberano de Boyacá (1857-1886). *Estud. Socio-Juríd.*, 11(1), 145-179.
- Aragón, C. (2017). *Burocracia y poder. La administración pública en el Estado Soberano de Bolívar 1863-1879* [Trabajo de pregrado, Universidad de Cartagena]. Archivo digital. <https://bit.ly/3cbNLdr>
- Bautista, A., Acuña, B. y Pacheco, K. (coords.). (2021). *Los caminos antiguos del altiplano cundiboyacense*. Editorial UPTC.
- Betancur, G., Londoño, C. y Múnera, M. (2017). Las cláusulas excepcionales en la contratación estatal. *Nuevo Derecho*, 13(21), 111-145. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1012>
- Botero, A. (2019). El síndrome normativo: estudio de la eficacia de la normativa sobre caminos en el siglo XIX antioqueño. *Precedente*, 15, 149-208. <https://doi.org/10.18046/prec.v15.3071>

Botero, A. (2010). *Modelo de lectura del constitucionalismo provincial hispanoamericano: origen del constitucionalismo antioqueño*. Universidad de Medellín.

Botero, F. (1987). Colombia: una difícil y débil articulación a la economía-mundo en el siglo XIX. *Lecturas de Economía*, 27, 31-71. <https://n9.cl/5qv9>

Camacho, S. (1976). *Escritos sobre economía y política*. Instituto Colombiano de Cultura.

Camacho, S. (1894). *Memorias de Salvador Camacho Roldán*. Bedout.

Carmagnani, M. (1994). *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano (1850-1911)*. Fondo de Cultura Económica.

Colmenares, G. (1979). *Historia económica y social de Colombia*. Universidad de Texas.

Cortés, M. (2008). Comentarios al Código de Comercio del Estado de Santander. *Temas Sociojurídicos*, 26(54), 41-56.

Dávila, L. (2016). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. Legis.

Dotor, M. (2010). Hacienda pública en la provincia de Tunja, 1845-1865. *Apuntes del Cenes*, 29(50), 173-196. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/50/52>

Fandiño, J. (2014). *La contratación estatal*. Leyer.

Flórez, R. (2012). Entre nosotros se considera más vivo el que burla mejor las leyes fiscales: prácticas ilegales y sistema tributario en el Estado soberano de Bolívar, 1857-1886. *Sociedad y Economía*, 23, 141-166. <https://sociedadyeconomia>.

univalle.edu.co/index.php/sociedad_y_economia/article/view/3987/6124

Flórez, R. y Solano, S. (2011). Autonomía económica y descentralización fiscal en el Estado soberano de Bolívar, 1857-1886. *Historia y Espacio*, 7(37), 75-97. <https://doi.org/10.25100/hye.v7i37.1760>

García, M. (2003). *Persistencia y cambio en la frontera oriental de Colombia. El piedemonte del meta, 1840-1950*. Fondo Editorial Universidad Eafit.

Gómez, A. (2019). *Los derechos individuales en la codificación constitucional en Boyacá: una mirada a la influencia del pensamiento ideológico de la segunda mitad del siglo XIX* [Trabajo de pregrado, Universidad de Boyacá].

González, J. (2013). La reforma instruccionalista de 1870 en Bogotá. En O. L. Zuluaga (ed.). *Historia de la educación en Bogotá (tomo I)* (pp. 167-184). Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/idep/20160105115734/HistoriaEducaBOGTomol.pdf>

Güechá, C. (2017). La noción del acto administrativo: un análisis desde la discrecionalidad en la actuación administrativa. *Opinión Jurídica*, 16(31), 25-48. <https://doi.org/10.22395/ojum.v16n31a1>

Gutiérrez, F. (2012). *Las comunicaciones en la transición del siglo XIX al XX en el sistema territorial colombiano*. Universidad Nacional de Colombia.



- Ibarra, A. (2015). Liberalismo moderno: una forma refinada de colonización. Un acercamiento al liberalismo del siglo XIX a través de las ideas de Florentino González. *Revista de Derecho Público*, 34, 1-16. <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.34.2015.23>
- Jaramillo, J. (1997). *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*. Planeta.
- Junguito, A. (1997). Historia económica del Ferrocarril del Norte. *Historia Crítica*, 14, 129-146. <https://doi.org/10.7440/histcrit14.1997.08>
- Junguito, R. (2010). Las finanzas públicas en el siglo XIX. En A. Meisel y M. T. Ramírez (eds.). *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 41-134). Fondo de Cultura Económica.
- Kalmanovitz, S. (2012). El federalismo y la fiscalidad del Estado soberano de Panamá, 1850-1886. *Revista de Economía Institucional*, 14(27), 99-145. <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3280/3133>
- Kalmanovitz, S. (1985). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Tercer Mundo.
- Kalmanovitz, S. y López, E. (2010). Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia (1850-1886). *Revista de Economía Institucional*, 12(23), 199-223. shorturl.at/lmwAD
- Kalmanovitz, S. y Pinto, J. (2017). Fiscalidad en el Estado soberano del Tolima, 1863-1885. *Revista de Economía Institucional*, 19(36), 175-201. <https://dx.doi.org/10.18601/01245996.v19n36.07>



- Kelsen, H. (1978). *Teoría general del Estado*. Editorial Nacional de México.
- López, L. (2000). *Origen y fundamentos de la hacienda y economía colombianas*. Universidad Externado de Colombia.
- Marienhoff, M. (1966). *Tratado de derecho administrativo* (tomo 3). Abeledo-Perrot.
- Mayorga, F. (2006). El proceso de codificación civil en Colombia. En O. Cruz-Barney (ed.). *La Codificación* (pp. 103-234). Porrúa.
- Mayorga, F. (1991). Pervivencias del derecho español durante el siglo XIX y proceso de codificación civil en Colombia. *Revista Chilena de Historia del Derecho*, 14, 291-313. <https://n9.cl/voet>
- Melo, J. (1987). Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899). En J. A. Ocampo (ed.). *Historia Económica de Colombia* (pp. 1-56). Tercer Mundo Editores.
- Melo, J. (1982). La evolución económica de Colombia, 1830-1900. En J. G. Cobo Borda y S. Mutis (eds.). *Manual de Historia de Colombia* (tomo 2) (pp. 135-205). Instituto Colombiano de Cultura.
- Mesa, A. (2019). *Redes comerciales en Antioquia durante la segunda mitad del siglo XIX. El caso de la familia Uribe Ruiz* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Molina, G. (1988). *Las ideas liberales en Colombia*. Tercer Mundo.
- Morand, J. (2010). *Curso de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.



- Nieto, L. (1973). *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Oveja Negra.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. (2017). *Historia económica de Colombia*. Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. (2008). Maestro Germán Arciniegas. El educador, ensayista, culturólogo e ideólogo de los movimientos estudiantiles en Colombia. *Rhela*, 11, 13-58. <https://doi.org/10.19053/01227238.1497>
- Ortega, A. (2014). *Hacienda pública. Las finanzas del Estado*. Ecoe Ediciones.
- Parejo, L. (2009). *El concepto de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, F. (1863). *Geografía Física y Política del Estado de Boyacá, escrita por orden del Gobierno General*. Imprenta de la Nación.
- Pico, C. (2011). *Fiscalidad bajo el dominio liberal en el Estado soberano de Santander, 1865-1879: un análisis de economía política* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Archivo digital. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/8949>
- Plazas, M. (2006). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Temis.
- Quejada, J. y Carreño, C. (2020). Estrategias para conectarse con el mundo: puertos del Caribe, redes agenciales y redes marítimas desde Valle del Cauca y Santander (Colombia) durante la segunda mitad del siglo XIX. *Tiempo y economía*, 7(1), 69-96. <https://doi.org/10.21789/24222704.1551>



- Ramírez, J. (2011). *La hacienda pública en Colombia*. Librería El Profesional.
- Ramírez, M. (2004). Pensadores económicos de la segunda mitad del siglo XIX en Colombia. *Ecos de Economía*, 19, 121-146. <https://n9.cl/jss9>
- Restrepo, J. (2012). *Hacienda pública*. Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, L. (2002). *Derecho administrativo. General y colombiano*. Temis.
- Rosado, S. (2010). La instrucción para promover y ejecutar las obras públicas del 10 de octubre de 1845. (Una contribución al estudio de la potestad reglamentaria en España). *Anuario de historia del derecho español* 2010, (80), 689-714.
- Rosenthal, J. (2015). The fiscal history of Boyacá, 1863-1886: Liberal dreams and limited resources. *Tiempo y Economía*, 2(2), 9-32. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/TyE/article/view/1058>
- Sabogal, J. (1995). *Historia del pensamiento económico colombiano*. Plaza y Janes.
- Safford, F. (2010). El problema de los transportes en Colombia en el siglo XIX. En A. Meisel y M. T. Ramírez (eds.). *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 523-574). Fondo de Cultura Económica.
- Santofimio, J. (2002). *Tratado de derecho administrativo. Acto Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Tamayo, F. (2017). Autoritarismo y liberalismo. Una mirada a partir de la obra de Florentino González a la ideología liberal



en Colombia en el siglo XIX. *Estudios Políticos*, 51, 106-127.
<http://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n51a06>

Vergara, F. J. (1901). *Nueva geografía de Colombia. Escrita por regiones naturales* (tomo I). Imprenta de Vapor.

Villalba, J. (2009). El sistema de administración pública según el pensamiento de Florentino González. Entre federalismo y Estado unitario. *Prolegómenos-Derechos y Valores*, (23), 159-175. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3401822>

Villaveces, J. (2005). *Propuestas hacia el progreso económico en el siglo XIX en Colombia: impuesto directo, aduanas, vías de comunicación*. Universidad del Rosario.

Otras fuentes

Informes, diligencias de visita, mensajes y notas de los funcionarios administrativos

Albarracín, A. (1877). *Informes de los Jefes Departamentales*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Angueyra, B. (1877, 31 de diciembre). Informe del Director de la Carretera del Sur. *El Boyacense*, nro. 446.

Angulo, F. (1885). *Memoria del Secretario de Hacienda, dirigida al Presidente de la Unión*. Imprenta de la Luz.

Bernal, A. (1864, 22 de noviembre). Informe del Jefe Departamental de Oriente al Presidente del Estado. *El Semanario Oficial*, nro. 158.



- Bernal, S. (1884). Informe del Jefe Departamental de Oriente. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.
- Calderón, C. (1880). Informe del Secretario de Gobierno al ciudadano Presidente del Estado de Boyacá. Imprenta del Estado.
- Calderón, R. (1880, 6 de octubre). Contestación de la Secretaría de Gobierno a la nota dirigida por el Presidente de la municipalidad de Chiquinquirá. *El Boyacense*, nro. 632.
- Camacho, S. (1870). Memoria que el Secretario de Hacienda y Fomento presenta al Presidente de la República sobre el curso que han tendido los negocios fiscales de Colombia. Imprenta de Gaitán.
- Caro, I. (1874, 28 de febrero). Nota de la Presidencia de la Municipalidad de Siachoque sobre el Camino del Progreso. *El Boyacense*, nro. 338.
- Cortés, J. (1874, 25 de agosto). Contestación Sección de Hacienda. Carretera del Sur. *El Boyacense*, nro. 355.
- Cortés, P. (1875, 18 de junio). Nota dirigida al Secretario General de Estado relativa al Ferrocarril del Norte. *El Boyacense*, nro. 384.
- Cuellar, R. (1880, 3 de julio). Carta enviada por el Corregidor de Vásquez al Secretario de Gobierno. *El Boyacense*, nro. 552.
- Currea, A. (1869). Informe del Presidente Constitucional del Estado Soberano de Boyacá a la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias. Imprenta de Tórres Hermanos y Compañía.
- Diligencia de visita del Jefe departamental de Occidente (1872, 12 de noviembre). *El Boyacense*, nro. 292.



Escobar, P. (1874, 14 de marzo). Nota del Presidente de la Municipalidad de Tibaná sobre apertura de una nueva vía de comunicación. *El Boyacense*, nro. 340.

Escobar, R. (1869). Informe del Jefe Departamental de Tundama al Presidente de Estado. Imprenta Torres Hermanos y Compañía.

Fajardo, N. (1869). Informe del Secretario General del Poder Ejecutivo del Estado Soberano de Boyacá. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Fajardo, N. (1864, 8 de noviembre). Informe del Jefe Departamental de Occidente al Presidente del Estado. *El Semanario Oficial*, nro. 156.

Fonseca, P. (1877). Informe del Jefe Departamental de Nordeste. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Fonseca, P. (1876). Informe del Jefe Departamental de Nordeste. *El Boyacense*, nro. 419.

Galán, A. (1864, 28 de noviembre). Informe del Secretario General del Poder Ejecutivo del Estado Soberano de Boyacá. *El Semanario Oficial*, nro. 159.

Galindo, A. (1884). Memorias del Secretario de Hacienda dirigidas al Presidente de la Unión para el Congreso. Imprenta de Santander.

Galindo, A. (1883). Memoria del Secretario de Hacienda dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso. Imprenta a cargo de N. Torres.

Gaona, A. (1880). Informe del Jefe Departamental de Tundama. Imprenta del Estado.



- Gaona, A. (1864, 15 de noviembre). Informe del Jefe Departamental del Norte al Presidente del Estado. *El Semanario Oficial*, nro. 157.
- García, P. (1870, 3 de septiembre). Informe del Jefe Departamental del Centro al ciudadano Presidente. *El Boyacense*, nro. 201.
- García, T. (1877). *Informe del Jefe Departamental de Oriente*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.
- García, T. (1873, 29 de marzo). Nota del Jefe departamental de Oriente relativa al camino de La Vega. *El Boyacense*, nro. 304.
- González, R. (1886, 4 de febrero). Nota del Gobernador Civil y Militar dirigida al Procurador General de Estado. *El Boyacense*, nro. 57.
- Guarín, J. (1873). *Informe del Secretario General al Presidente del Estado*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.
- Guerrero, L. (1874, 18 de abril). Informes de los Jefes Departamentales del Nordeste y Tundama. *El Boyacense*, nro. 344.
- Herrera, J. (1882, 7 de octubre). Informe del Jefe departamental de Sugamuxi. *El Boyacense*, nro. 1081.
- Informe de la Comisión del Senado de Plenipotenciarios. (1875, 15 de marzo). *El Boyacense*, nro. 378.
- Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado*. (1884). Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.
- Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado*. (1881). Imprenta del Estado.



Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado. (1880).
Imprenta del Estado.

Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado. (1879).
Imprenta Popular.

Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado. (1877). Imprenta
de Torres Hermanos y Compañía.

Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado. (1875).
Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado. (1874). Imprenta
de Torres Hermanos y Compañía.

Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado.
(1870, 20 y 27 de agosto; 3 y 27 de septiembre; 1 de
octubre). *El Boyacense*, nros. 199 a 205.

Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado de Boyacá. (1869).
Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Iriarte, C. (1874, 20 de mayo). Contestación a la nota del
Secretario General del Estado Soberano de Cundinamarca.
El Boyacense, nro. 347.

La Rotta, P. (1884). *Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del
Estado*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Lozano, J. (1875). *Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del
Estado*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Machado H. (1875). *Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del
Estado*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.



- Mancera, J. (1864, 28 de junio). Informe del Jefe Departamental del Centro. *El Semanario Oficial*, nro. 138.
- Mariño, C. (1879a, 26 de marzo). Nota del Jefe Departamental de Tundama. *El Boyacense*, nro. 238.
- Mariño, C. (1879b). *Informes de los Jefes Departamentales*. Imprenta Popular.
- Mariño, C. (1864, 15 de noviembre). Informe del Jefe Departamental de Tundama al Presidente del Estado. *El Semanario Oficial*, nro. 157.
- Martínez, R. (1858). *Informe del Secretario de Gobierno al Poder Ejecutivo del Estado*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.
- Monroy, J. (1879). *Informes de los Jefes Departamentales al Presidente del Estado*. Imprenta Popular.
- Murillo, M. (1873, 19 de mayo). Mensaje del Presidente de la Unión al Congreso. *El Boyacense*, nro. 310.
- Murillo, M. (1864, 4 de mayo). Mensaje convocando al Congreso a sesiones extraordinarias. *Diario Oficial*, nro. 4.
- Neira, E. (1874, 24 de septiembre). Informe del Jefe Departamental del Centro. *El Boyacense*, nro. 358.
- Núñez, R. (1881, 25 de febrero). Mensaje del Presidente Constitucional de los Estados Unidos de Colombia al Congreso Federal de 1881. *El Boyacense*, nro. 748.
- Otálora, J. (1881a, 16 de abril). Boletín de mejoras de Boyacá. *El Boyacense*, nro. 788.



- Otálora, J. (1881b, 28 de octubre). Nota en que se transcribe una proposición del Presidente del Estado de Boyacá al Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado de Cundinamarca. *El Boyacense*, nro. 950.
- Otálora, J. (1880, 23 de octubre). Mensaje del Presidente del Estado a la Asamblea Legislativa de Boyacá en sus sesiones de 1880. *El Boyacense*, nro. 647.
- Otálora, J. (1878a, 14 de agosto). Nota del Presidente del Estado al de la Unión. *El Boyacense*, nro. 61.
- Otálora, J. (1878b, 7 de octubre). Mensaje del Presidente del Estado. *El Boyacense*, nro. 101.
- Parra, A. (1874, 20 de julio). Nota del Secretario de Hacienda y Fomento. *El Boyacense*, nro. 353.
- Parra, A. (1873). Memoria del Secretario de Hacienda y Fomento dirigida al Presidente de la República para el Congreso. Imprenta de Gaitán.
- Pérez, F. (1870). Informe del Presidente del Estado Soberano de Boyacá a la Asamblea Legislativa. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.
- Pérez, F. (1868). Informe del Presidente del Estado Soberano de Boyacá a la Asamblea Legislativa. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.
- Pinto, J. (1884). Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano de Boyacá. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.
- Pinto, J. (1881, 1 de abril). Informe del Jefe Departamental del Norte. *El Boyacense*, nro. 777.
- Quintero, H. (1873, 11 de octubre). Informe del Jefe Departamental del Norte. *El Boyacense*, nro. 324.



- Ridley, W. (1872, 28 de diciembre). Cartas dirigidas por el ingeniero en jefe de la Public Works Construction Company Ld. al Secretario de Hacienda y Fomento. *El Boyacense*, nro. 296.
- Rodríguez, J. (1877a, 6 de octubre). Mensaje del Presidente del Estado de Boyacá a la Asamblea Legislativa. *El Boyacense*, nro. 432.
- Rodríguez, J. (1877b, 24 de octubre). Nota dirigida al Presidente de la Unión sobre el Ferrocarril Central. *El Boyacense*, nro. 437.
- Rodríguez, J. (1874, 24 de septiembre). Carretera del Sur. Informe de uno de los Inspectores Accidentales. *El Boyacense*, nro. 358.
- Rodríguez, M. (1883, 7 de julio). Propuesta dirigida al Presidente del Estado sobre caminos. *El Boyacense*, nro. 1169.
- Rodríguez, M. (1870, 20 de agosto). Informe del Jefe Departamental de Occidente al Presidente del Estado. *El Boyacense*, nro. 199.
- Roldán, A. (1882). *Memoria del Secretario de Hacienda, dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso*. Imprenta a cargo de H. Andrade.
- Roldán, A. (1881). *Memoria del Secretario de Hacienda, dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso*. Imprenta a cargo de H. Andrade.
- Roldán, A. (1879, 28 de enero). Solicitud de informe sobre contratos de caminos al Director de Obras Públicas del Estado. *El Boyacense*, nro. 190.
- Roldán, A. (1878a). *Informe del Secretario General al Presidente del Estado de Boyacá*. Imprenta a cargo de H. Wilson.



Roldán, A. (1878b, 3 de junio). Nota dirigida a los Senadores Plenipotenciarios del Estado y contestación. *El Boyacense*, nro. 2.

Roldán, A. (1878c, 11 de septiembre). Informe de los trabajos del puente de Gutiérrez. *El Boyacense*, nro. 84.

Rueda, V. (1873, 11 de agosto). Alocución del Presidente del Estado. *El Boyacense*, nro. 318.

Rueda, V. (1872). Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Rueda, V. (1870, 1 de octubre). Informe del Jefe Departamental de Oriente al Presidente del Estado. *El Boyacense*, nro. 205.

Samper, M. (1869). *Memorias del Secretario de Hacienda y Fomento al ciudadano Presidente de la Unión, para el Congreso Federal*. Imprenta de la Nación.

Umaña, P. (1873, 23 de septiembre). Informe del Jefe Departamental del Centro al Presidente del Estado. *El Boyacense*, nro. 322.

Valdez, J. (1860). *Informe del Secretario de Hacienda al Presidente del Estado*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Valdez, J. (1858). *Informe del Secretario de Hacienda al Poder Ejecutivo del Estado*. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Vargas, A. (1875). Informe dirigido por el Secretario General al Presidente del Estado de Boyacá. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.

Vargas, A. (1874). Informe dirigido por el Secretario General al Presidente del Estado de Boyacá. Imprenta de Torres Hermanos y Compañía.



Vargas, J. (1874, 20 de mayo). Nota al Secretario General del Estado Soberano de Cundinamarca. *El Boyacense*, nro. 347.

Wilson, H. (1880). *Memoria del Secretario de Hacienda y Fomento dirigida al Presidente de la Unión*. Imprenta a cargo de H. Andrade.

Wilson, H. (1876a, 15 de enero). Cartas relativas al puente de fierro sobre el Chicamocha. *El Boyacense*, nro. 400.

Wilson, H. (1876b, 20 de marzo). Nota al Jefe Departamental del Norte sobre construcción de un puente de fierro en el Chicamocha. *El Boyacense*, nro. 406.

Wilson, H. (1874, 9 de septiembre). Primer Informe del Director de Obra. *El Boyacense*, nro. 357.

Los registros de las siguientes fuentes primarias se presentan en orden cronológico.

Archivo Biblioteca Nacional de Colombia (ABN), Bogotá

Gaceta Oficial de Boyacá (1859). Tunja, Estado de Boyacá.

El Semanario Oficial (1863 a 1865). Tunja, Estado de Boyacá.

El Boyacense (1865 a 1886). Tunja, Estado de Boyacá.

Archivo Histórico Regional de Boyacá (AHRB). Fondo Notaría 1, Tunja

AHRB (1865). Fondo Notaría 1, Leg. 259, nro. 468. Tunja, Estado de Boyacá.

AHRB (1866). Fondo Notaría 1, Leg. 260, nro. 324. Tunja, Estado de Boyacá.



- AHRB (1866). Fondo Notaría 1, Leg. 293, nro. 150. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1875). Fondo Notaría 1, Leg. 270, nro. 235. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1876). Fondo Notaría 1, Leg. 272, nro. 610. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1876). Fondo Notaría 1, Leg. 272, nro. 628. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1878). Fondo Notaría 1, Leg. 275, nro. 240. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1878). Fondo Notaría 1, Leg. 275, nro. 359. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1878). Fondo Notaría 1, Leg. 275, nro. 375. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1878). Fondo Notaría 1, Leg. 275, nro. 380. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1879). Fondo Notaría 1, Leg. 276, nro. 1. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1879). Fondo Notaría 1, Leg. 276, nro. 4. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1879). Fondo Notaría 1, Leg. 276, nro. 99. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1879). Fondo Notaría 1, Leg. 276, nro. 118. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1879). Fondo Notaría 1, Leg. 276, nro. 119. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1879). Fondo Notaría 1, Leg. 276, sin nro. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1879). Fondo Notaría 1, Leg. 279, nro. 89. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1881). Fondo Notaría 1, Leg. 280, nro. 30. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1881). Fondo Notaría 1, Leg. 280, nro. 170. Tunja, Estado de Boyacá.

- AHRB (1881). Fondo Notaría 1, Leg. 280, nro. 298. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1881). Fondo Notaría 1, Leg. 280, nro. 170. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1881). Fondo Notaría 1, Leg. 280, nro. 424. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1881). Fondo Notaría 1, Leg. 280, nro. 429. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1881). Fondo Notaría 1, Leg. 280, nro. 433. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1882). Fondo Notaría 1, Leg. 282, nro. 70. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1882). Fondo Notaría 1, Leg. 282, nro. 282. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1884). Fondo Notaría 1, Leg. 289, nro. 230. Tunja, Estado de Boyacá.
- AHRB (1886). Fondo notaría 1, Leg. 293, nro. 98. Tunja, Estado de Boyacá.

Legislación y contratos

- Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas de caminos, canales, puertos y demás análogas, 10 de octubre, 1845.
- Acto adicional a la Constitución de 1853, 27 de febrero, 1855.
- Ley orgánica de la Hacienda del Estado. (1858, 15 de septiembre).
Asamblea legislativa del estado de Boyacá.
- Constitución Política para el estado soberano de Boyacá, 24 de agosto, 1863.
- Ley de régimen de los distritos. (1864, 17 de diciembre).
Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Semanario Oficial nro. 164.



Ley 43 de 1865 que determina qué número de hectáreas de tierras baldías corresponden a cada estado. (1865, 19 de mayo).

Ley que fija el sistema rentístico del Estado. (1866, 14 de diciembre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 47.

Ley que organiza y fija el sistema rentístico del Estado. (1867, 12 de noviembre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 101.

Ley XXVIII que organiza y fija el sistema rentístico del Estado. (1868, 12 de septiembre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro.132.

Ley 57 adicional y reformatoria de las salinas. (1869, 24 de mayo). Congreso de los Estados Unidos de Colombia.

Ley que crea la junta de caminos. (1869, 24 de mayo).

Ley L sobre régimen de los distritos. (1869, 11 de septiembre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 161.

Ley XCVIII que adiciona y reforma la Ley L sobre régimen de los distritos. (1870, 9 de noviembre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 161.

Decreto CLV de 1872 con fuerza de ley por medio del cual se autoriza la celebración de un contrato. (1872, 5 de noviembre). El Boyacense nro. 292.

Ley que ordena contratar la ejecución de un camino de ruedas a través del estado. (1873, 23 de enero). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 307.



Ley 89 sobre construcción y fomento de vías férreas, navegación por vapor y colonización. (1873, 30 de mayo). Congreso de los Estados Unidos de Colombia. El Boyacense nro. 313.

Ley 106 de 1873 o del Código fiscal de los Estados Unidos de Colombia. (1873, 13 de junio). Congreso de los Estados Unidos de Colombia.

Ley 31 de 1874 que concede nuevas autorizaciones al poder ejecutivo para la construcción del Ferrocarril del Norte. (1874, 6 de junio). El Boyacense nro. 351.

Decreto 154 de 1874 (presidente del Estado) relativo a la construcción de la carretera del Sur. (1874, 20 de julio). El Boyacense nro. 354.

Ley CCXIII de 1874 sobre caminos. (1874, 12 de octubre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 363.

Ley CCXXXIX de 1874 por la cual se expide el código fiscal del estado de Boyacá. (1874, 7 de noviembre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nros. 369 a 373.

Decreto 175 de 1876 (presidente del Estado) por el cual se arbitran fondos para un nuevo trazo en la carretera del Sur. (1876, 13 de enero). El Boyacense nro. 401.

Decreto 177 de 1876 (presidente del Estado) por el cual se dispone se haga por los distritos de Turmequé i Chiriví un nuevo trazo para la carretera del Sur. (1876, 18 de enero). El Boyacense nro. 401.



Decreto 195 de 1876 (presidente del Estado) sobre construcción de un puente en el distrito de Moniquirá. (1876, 17 de junio). El Boyacense nro. 414.

Ley 42 de 1877 que manda promover la liquidación de la Compañía del Ferrocarril del Norte. (1877, 2 de junio). Congreso de los Estados Unidos de Colombia. El Boyacense nro. 420.

Decreto 265 de 1877 (presidente del Estado) por el cual se describen accidentalmente, al inspector general de la carretera del Sur, las funciones de tesorero de la misma. (1877, 27 de julio). El Boyacense nro. 492.

Decreto 266 de 1877 (presidente del Estado) por el cual se ordena verificar ciertos reintegros. (1877, 10 de agosto). El Boyacense nro. 429.

Ley por la cual se asigna de las rentas del Estado una suma para la construcción de tres puentes. (1877, 22 de octubre). El Boyacense nro. 438.

Ley CCLXXXVIII de 1877 por la cual se autoriza al poder ejecutivo del Estado para que contrate la apertura de un camino público. (1877, 24 de octubre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 438.

Ley 12 de 1877 por la cual se asigna de las rentas del Estado una suma para la construcción de tres puentes. (1877, 31 de octubre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 442.

Ley 37 de 1877 que autoriza al poder ejecutivo para ceder la carretera del Sur al ferrocarril Central. (1877, 4 de

noviembre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 446.

Decreto 307 de 1878 (presidente del Estado) que dispone el orden en que deben fomentarse las empresas materiales en el Estado. (1878, 27 de febrero). El Boyacense nro. 453.

Decreto 314 de 1878 (presidente del Estado) que ordena la construcción de dos puentes sobre el río Chicamocha. (1878, 4 de mayo). El Boyacense nro. 461.

Ley 62 de 1878 sobre mejoras materiales. (1878, 2 de julio). Asamblea legislativa del estado de Boyacá.

Decreto 320 de 1878 (presidente del Estado) por el cual se reduce el pie de fuerza del Estado. (1878, 19 de agosto). El Boyacense nro. 64.

Contrato para la construcción de la carretera del Sur, 4 de septiembre, 1878.

Ley 27 de 1878 sobre fomento de mejoras materiales en el estado. (1878, 13 de noviembre). Asamblea legislativa del estado de Boyacá. El Boyacense nro. 132.

Contrato sobre mejoras materiales, 19 de marzo de 1879.

Decreto 341 de 1879 (presidente del Estado) por el cual se ordena la construcción de un puente de hierro. (1879, 9 de abril). El Boyacense nro. 250.

Decreto 346 de 1879 (presidente del Estado) que manda celebrar un contrato. (1879, 10 de mayo). El Boyacense nro. 280.

Decreto 399 de 1880 (presidente del Estado) por el cual se declara rescindido el contrato para la construcción de la carretera del Sur. (1880, 10 de septiembre). El Boyacense nro. 610.

Decreto 415 de 1881 (presidente del Estado) sobre licitación de la ferrería. (1881, 20 de enero). El Boyacense nro. 325.

Decreto 417 de 1881 (presidente del Estado) por el cual se crean ciertos empleos para la colocación del puente de Gutiérrez. (1881, 10 de febrero). El Boyacense nro. 747.

Decreto 421 de 1881 (presidente del estado) por el cual se establece un derecho de pontazgo sobre el puente de hierro de Soto. (1881, 28 de febrero). El Boyacense nro. 758.

Contrato sobre composición y mejora del camino de San Ignacio, 26 de mayo de 1881.

Decreto 430 de 1881 (presidente del Estado) que deroga el 399 de 1880. (1881, 20 de julio). El Boyacense nro. 873.

Decreto 440 de 1881 por el cual se ordena la composición y mejora del camino de La Vega. (1881, 29 de septiembre). El Boyacense nro. 927.

Ley 8 de 1881 sobre fomento. (1881, 4 de noviembre). El Boyacense nro. 956.

Ley 28 de 1881 por la cual se conceden autorizaciones al poder ejecutivo. (1881, 12 de noviembre). El Boyacense nro. 962.

Ley 48 de 1881 del Código Político y Municipal. (1881, 18 de noviembre).



Decreto 456 de 1882 (presidente del Estado) en ejecución de la Ley 7 de 1881. (1882, 12 de enero). El Boyacense nro. 991.

Contrato sobre mejora y composición del camino de San Ignacio, 2 de diciembre de 1882.

Contrato sobre concesión de privilegio al señor Proto Fonseca, 27 de octubre de 1883.

Decreto 60 de 1884 (presidente del Estado) que declara situación de guerra. (1884, 20 de diciembre). El Boyacense nro. 116.

Decreto 61 de 1884 (presidente del estado) sobre gastos durante la situación de guerra. (1884, 20 de diciembre). El Boyacense nro. 116.

Decreto 36 de 1886 (gobernador civil y militar) sobre liquidación de los presupuestos de rentas y gastos para el año fiscal de 1886. (1886, 31 de diciembre). El Boletín Oficial. nros. 53 y 54.





Este libro se imprimió en el
mes de octubre de 2023, con
un tiraje de 100 ejemplares, en
Búhos Editores Ltda.



ISBN: 978-958-5120-43-3



9 789585 120433