

**EL MONOPOLIO DE LA SAL EN COLOMBIA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX:
SALINAS DE CHÁMEZA, RECETOR Y PAJARITO, 1845 – 1872**

ANUAR HERNÁN PEÑA DÍAZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE HISTORIA
BUCARAMANGA
2005**

**EL MONOPOLIO DE LA SAL EN COLOMBIA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX:
SALINAS DE CHÁMEZA, RECETOR Y PAJARITO, 1845 – 1872**

ANUAR HERNÁN PEÑA DÍAZ

**Trabajo de investigación para optar el título de
Historiador**

**Director
WILLIAM BUENDÍA ACEVEDO
Historiador Mg.**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE HISTORIA
BUCARAMANGA,
2005**

A mis padres, Raquel Díaz y Hernán Peña, quienes de la forma más desinteresada me han brindado todo su apoyo y producto de él es este trabajo.

A mis hermanas y hermanos, de quienes pronto esperamos frutos, con lo que podremos mostrar que con poco se logra mucho.

A Alexandra, con quien he compartido no sólo mi vida de universitario, quien me ha visto y ayudado a crecer y a quien debo gran parte de este trabajo.

AGRADECIMIENTOS

Al mostrar mi primer intento de investigación producto de la formación que recibí, agradezco primeramente a la Universidad Industrial de Santander, a la Escuela de Historia y a los profesores que compartieron su conocimiento y que de una u otra forma hace parte de estas paginas, entre ellos al profesor Armando Martínez Garnica, quien en buen momento me propuso el tema; al profesor William Buendía, quien además de dirigir esta investigación, supo escuchar mis inquietudes y orientarlas; al profesor Amado Antonio Guerrero por su valiosa crítica que permitirá mejorar éste y los próximos trabajos; al profesor Juan Alberto Rueda, por su constante interés y colaboración, y a mi gran amigo Héctor Publio Pérez, quien me encamino por el sendero de la historia y la investigación.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	17
1. REFORMAS A LA HACIENDA PÚBLICA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX	43
1.1 PRIMERA REFORMA DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX (1846) “CENTRALIZACIÓN DE RENTAS NACIONALES”	45
1.2 REFORMA DE 1847. “CENTRALIZACIÓN Y FISCALIDAD”	53
1.3 REFORMA DE 1850. “DESCENTRALIZACIÓN AL SISTEMA DE HACIENDA Y FISCAL”	62
1.4 REFORMA DE 1851. “CONTINUIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN”	69
1.5 CONMOCIÓN POLÍTICO-MILITAR	75
1.6 NUEVO INTENTO DE REFORMA A LA HACIENDA PÚBLICA EN 1855	77
1.7 REFORMA PARCIAL DE 1857. “CENTRALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN”	79
1.8 REFORMA DE 1859. “FEDERALISMO Y CENTRALIZACIÓN”	87
1.9 REFORMA DE 1861. “ADMINISTRACIÓN PERSONALIZADA”	96
1.10 REFORMA DE 1864. “ADMINISTRACIÓN PERSONALIZADA”	102
1.11 SEGUNDA REFORMA DE 1864	105
1.12 REFORMA DE 1866. “CENTRALIZACIÓN Y COMPLEJIDAD”	107
2. REFORMAS A LA RENTA DE SALINAS	113
2.1 REFORMA DE 1847	118

2.2	¿QUÉ HACER CON EL MONOPOLIO?	122
2.3	REFORMA DE 1859	138
2.4	CONFLICTO Y CAMBIOS DE REGLAS	143
2.5	¿NUEVO INTENTO DE REFORMA O BÚSQUEDA DE BENEFICIOS PARTICULARES?	149
2.6	REFORMA DE 1866	151
2.7	REFORMAS DE 1869 Y 1870	158
2.8	LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS EN EL PRODUCTO DE LA RENTA	167
3.	LAS SALINAS DE CHÁMEZA Y RECETOR A PARTIR DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX	175
3.1	EL ESTADO Y LA POBLACIÓN DE CHÁMEZA: BENEFICIOS E INTEGRACIÓN CON LA APERTURA DE LAS SALINAS DE CHÁMEZA	176
3.2	EL ESTADO Y LOS CONTRATISTAS LUEGO DE LA REAPERTURA DE LAS SALINAS DE CHÁMEZA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX	182
3.2.1	Contratación de 1848.	190
3.2.2	Contratación provisional de 1856.	198
3.2.3	Contratación de 1857.	200
3.2.4	Contratación provisional de 1862 y 1863.	203
3.2.5	Contratación de 1865.	207
3.2.6	Contratación de 1868.	211
3.2.7	Continuación del contrato de 1868 y cierre de las salinas.	228
3.3	EL ESTADO Y SUS AGENTES ENCARGADOS DEL CONTROL DE LAS SALINAS: CONFLICTOS Y DIFICULTADES	236

3.4	LA IMPORTANCIA POLÍTICA DE LAS SALINAS	245
3.5	DECADENCIA DE LAS SALINAS	254
3.6	REFORMAS A LAS SALINAS DE CHÁMEZA A FINALES DEL SIGLO XIX	258
4.	TÉCNICAS DE ELABORACIÓN DE LA SAL	266
4.1	LA HERENCIA COLONIAL	267
4.1.1	División del trabajo.	269
4.1.2	Conflictos y dificultades en la elaboración.	276
4.1.3	Sugerencias técnicas de Humboldt para la elaboración de sal.	278
4.2	TÉCNICAS Y TRABAJO DE ELABORACIÓN DE SAL DURANTE EL SIGLO XIX EN LAS SALINAS DE CHÁMEZA Y RECETOR	285
4.2.1	Algunas modificaciones a las técnicas durante el siglo XIX.	285
4.2.2	Bienes necesarios para la elaboración.	292
4.2.3	Mano de obra necesaria y proceso de elaboración.	297
4.3	CAMINOS QUE CONDUCÍAN A LAS SALINAS DE CHÁMEZA Y RECETOR	308
4.4	PROPUESTA E INTENCIONES POR MEJORAR LAS TÉCNICAS DE ELABORACIÓN DE LA SAL	315
5.	MOVIMIENTOS DE LAS VENTAS DE LA SAL Y RENTABILIDAD	332
5.1	RADIO DE CONSUMO DE LAS SALINAS DE CHÁMEZA, RECETOR Y PAJARITO	333
5.2	MOVIMIENTOS Y COMPORTAMIENTOS DE LA SAL VENDIDA EN CHÁMEZA, RECETOR Y PAJARITO	335
5.3	RENTABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS SALINAS DE CHÁMEZA, RECETOR Y PAJARITO	353

6.	EL CONTRABANDO	367
7.	CONCLUSIONES	393
	BIBLIOGRAFÍA	403

TABLA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1846	47
Gráfica 2. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1847	54
Gráfica 3. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1850	65
Gráfica 4. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1851	72
Gráfica 5. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1858 – 1859	89
Gráfica 6. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1861	98
Gráfica 7. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1864	103
Gráfica 8. Estructura de la Hacienda con la segunda reforma de 1864	105
Gráfica 9. Estructura de la Hacienda luego de la Reforma de 1866	110
Gráfica 10. Producto total de la renta de salinas entre 1842 – 1872	168
Gráfica 11. Total de sal vendida* entre 1840 y 1872	168
Gráfica 12. Ventas de cada uno de los tipos de sal entre 1867 y 1872	170
Gráfica 13. Comportamiento cíclico de la sal elaborada y vendida trimestralmente en la administración de las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza, 1851 – 1854	336
Gráfica 14. Comportamiento mensual de la sal elaborada y vendida en la administración de salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza, enero 1851 – abril 1854	339
Gráfica 15. Sal vendida entre septiembre de 1855 y agosto de 1856 en la administración de salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza	344

Gráfica 16.	Productos enviados por la administración de salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza a la Tesorería General Sal vendida en el primer semestre del año económico 1856 – 1857	346
Gráfica 17.	Sal vendida y en stock entre septiembre de 1865 y mayo de 1868	350
Gráfica 18.	Distribución porcentual del total del producto de la sal vendida entre los gastos de elaboración y residuo para demás gastos (administración y resguardo) y aporte a la Renta de Salinas, enero 1851 – abril 1854	354
Gráfica 19.	Distribución porcentual del residuo del total de la sal vendida para demás gastos (administración y resguardo) y aportes a la Renta de Salinas, enero 1851 – abril 1854	355
Gráfica 20.	Participación porcentual del producto total de la sal vendida entre los gastos de elaboración, el aporte a la Renta y los gastos de administración (administración y resguardo), enero 1851 – abril 1854	356
Gráfica 21.	Distribución porcentual del total del producto de la sal vendida entre los gastos de elaboración y el residuo para los demás gastos (administración y resguardo) y aporte la Renta de Salinas, septiembre de 1865 – mayo 1868	358
Gráfica 22.	Comparación entre el residuo del total del producto de la sal vendida, los gastos de administración, de resguardo y el aporte a la Renta de Salinas, septiembre 1865 – mayo 1868	360
Gráfica 23.	Participación porcentual del producto total de la sal vendida, entre los gastos de elaboración, el aporte a la Renta y los gastos de administración (administración y resguardo), septiembre 1865 – mayo 1868	362
Gráfica 24.	Distribución porcentual del total del producto de la sal vendida entre gastos de la administración (administración y resguardo), ganancia aproximada del elaborador, aporte a la renta de las salinas y los cotos de elaboración al contratista, enero 1851 – abril 1854	364

Gráfica 25. Productos enviados por la administración de salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza a la Tesorería General

TABLA DE LÁMINAS

	Pág.
Lamina 1. Algunas de las especificaciones de los hornos de elaboración de sal dadas por Humboldt	282
Lámina 2. Moyas u ollas usadas para la compactación de sal, su transporte hasta el horno	287
Lámina 3. Colocación de las moyas en el horno de compactación de sal y algunos de los principales instrumentos necesarios para la elaboración	295
Lámina 4. Horno de compactación de sal listo para iniciar la cocción	300
Lámina 5. Enramada del horno y su estructura	303
Lámina 6. Deshorne de la sal compactada	306

TABLA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Aproximación de la deuda nacional para 1858	85
Cuadro 2. Habitantes de las poblaciones consumidoras de sal de Chámeza, Recetor y Pajarito a mediados del siglo XIX	334

RESUMEN

TITULO:

EL MONOPOLIO DE LA SAL EN COLOMBIA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX: LAS SALINAS DE Chámeza, RECETOR Y PAJARITO, 1845 – 1872*

AUTOR:

PEÑA DÍAZ, Anuar Hernán**

PALABRAS CLAVES:

Monopolio fiscal, Institución, Reformas, Cambio Institucional, Monopolio de la sal, Salinas de Chámeza, Técnicas de elaboración de sal.

CONTENIDO:

Esta investigación analiza el funcionamiento del monopolio de la sal en un periodo caracterizado por amplias reformas al Estado (mediados del siglo XIX), entre ellas a la Hacienda Nacional, en donde se tiene en cuenta su ordenamiento jurídico institucional y organizacional, las respectivas reformas a que fue expuesta la Hacienda Pública y el monopolio de la sal y las particularidades de las salinas analizadas, entre ellas los diferentes contratos celebrados entre el Estado y particulares, las técnicas de elaboración, los márgenes de rentabilidad para los actores que hicieron parte de la explotación de la sal en las salinas analizadas y el contrabando que se generó como contrapartida a la no aceptación de dicho monopolio.

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, con esta investigación se puede observar el proceso de formación del monopolio fiscal a partir del monopolio de la sal a mediados del siglo XIX, periodo que se caracterizó por una serie de crisis fiscales, en medio de las cuales el Estado trato de resolverlas con algunas medidas, entre ellas con el fortalecimiento del monopolio de la sal; lo que a la vez despertó una serie de conflictos entre diversos intereses, especialmente entre los intereses fiscales del Estado y los intereses económicos privados; pero a la vez generó una serie de relaciones económicas y políticas entre las localidades ricas en minas y fuentes de sal con el Estado central, y a la vez dichas localidades también fueron el eje que articularon algunas relaciones, especialmente de tipo fiscal, entre la región que se conformó con el radio de consumo de sal de las salinas en cuestión y el Estado.

* Trabajo de Investigación

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Historia. Director BUENDÍA ACEVEDO, William. Magíster en Historia.

SUMMARY

TITLE:

THE MONOPOLY OF SALT IN COLOMBIA BY THE MIDDLE OF THE XIX CENTURY: THE SALINES OF CHÁMEZA, RECETOR AND PAJARITO, 1845 - 1872*

AUTHOR:

PEÑA DÍAZ, Anuar Hernán**

KEY WORDS:

Fiscal monopoly, Institution, Reformatons, Institutional change, Monopoly of salt, Salines of Chámeza, Techniques of salt elaboration.

CONTENT:

This investigation analyzes the operation of the monopoly of salt in one period characterized by wide reformatons to the State (on the middle of the XIX century), among them to the National Treasury, where is kept in mind it's institutional and organizational juridical classification, the respective reformatons to that it was exposed the public Treasury and the monopoly of the salt and the particularities of the analyzed salines, among them the differentent contracts taken place between the State and particulars, the elaboration techniques, the margins of profitability for the actors that was generated as compensation to the no approval of this monopoly.

Keeping in mind the previous aspects, with this investigation we can observe the process of formation of te fiscal monopoly atarting from the monopoly of the salt by the moddle of the XIX century, period that was characterized by series of fiscal crisis, amid those which the State tried to solve them with some measures, among them with the invogoration of the monopoly of the salt; whom at the same time woke up a series of conflicts among diverse interesests, especially between the fiscal interests of the State an the private economic interests; but at the same time it generarted a series of economic and politic relationships between the rich towns in mines and sources of salt with the central State, and at the same time this towns they were also the axis that articulated some relationships, apECIALY of fiscal type, between the region that conformed with the radius of consumption of salt of the salines in question and the State.

* Investigation Work

** Human Science Faculty. History School. Director BUENDÍA ACEVEDO, William. Magíster in History.

INTRODUCCIÓN

A través de la historia, la sal ha sido un elemento indispensable para el hombre por su necesidad y variados usos, pero en especial y lo que aquí más nos interesa, por la gran variedad de relaciones humanas que se han tejido a su alrededor. En Colombia, durante el siglo XIX la sal fue uno de los monopolios más importantes del Estado por los ingresos que reportó a la Hacienda Nacional. Por lo anterior y por las diferentes manifestaciones políticas, económicas y sociales que este producto logró articular, es de gran importancia hacer de este tipo de relaciones un objeto de estudio, en donde ya varios campos de las ciencias sociales como la historia, la antropología, la economía y la arqueología, entre otras, lo han abordado, tanto para el caso colombiano, otras áreas geográficas y diferentes periodos.

La importancia de una investigación de este tipo radica en ver la forma como el Estado en medio de un proyecto de modernización con grandes dificultades financieras, fortaleció un monopolio de origen colonial a partir de una serie de continuas y discontinuas reformas a la Hacienda Pública y al monopolio de la sal, al punto de convertirlo en uno de sus ingresos más prominentes, lo que a la vez permitió que algunas de las poblaciones ricas en este artículo y de tradición productora y que hasta ese momento fueron ignoradas, empezaran hacer vistas e integradas al Estado por la importancia económica que significó en ese momento. Proyecto en el que los intereses privados jugaron un papel de gran importancia, al permitir o impedir su efectividad, lo que hace indispensable estudiar estas relaciones. Dentro de este mismo entramado de relaciones cabe resaltar el papel que jugó la tecnología utilizada en la explotación y la elaboración de la sal y su influencia en el logró o fracaso de hacer de ese monopolio una actividad rentable para el Estado.

Para tener una idea clara a que tipo de investigación hace parte ésta, a continuación se presenta un balance de los trabajos en los que el objeto de estudio son algunas de las relaciones sociales alrededor de la sal. Pero además es indispensable tener en cuenta otro tipo de investigaciones en las que sin abordarse el mismo objeto de estudio, por su orientación se hacen imprescindibles; pues al estudiar uno de los recursos financieros más importantes de donde la Hacienda nacional obtuvo importantes ingresos durante buena parte del siglo XIX, esta investigación bien puede girar alrededor de la historia de las finanzas públicas. Por esa razón también se presentan algunas investigaciones bajo esta orientación.

Una historia general de la sal a nivel mundial la presenta Robert Multhauff en “El Legado de Neptuno”¹. Trabajo dividido en dos grandes partes. La primera denominada “La época de la sal de cocina” y la segunda “La época de la sal química”. En la primera se estudia el periodo comprendido desde la antigüedad hasta mediados del siglo XIX, momento a partir del cual la sal por el desarrollo industrial, ganó un lugar importante dentro de la industria. De forma general se describen algunas de las técnicas utilizadas para la explotación, clasificadas por el autor como primitivas y entre ellas las más usadas fueron la evaporación solar, la cocción del agua de fuentes saladas conocida como salmuera y la explotación directa de la sal gema o de filón. También hace una descripción de los primeros monopolios e impuestos con que fue gravada la producción, comercialización y consumo de este artículo por parte de los imperios y casas reales, de donde obtuvieron importantes ingresos fiscales hasta convertirse en un derecho real, especialmente en Francia. En la segunda parte se analiza a partir de los inicios del desarrollo de la industrialización europea, de donde este artículo, a partir de los análisis científicos, se empezó a obtener derivados de la sal con diferentes

¹ MULTHAUF, Robert. El legado de neptuno. Historia de la sal común. Traducción de Mariluz Caso. Fondo de cultura económica. México. Primera edición en ingles 1978, primera edición en español 1985. Pág. 441.

aplicaciones dentro de la industria. Se muestra la profunda relación que hubo entre el desarrollo de la ingeniería de minas, la mecánica, la física y los medios de transporte y demás avances técnicos, los cuales a medida que se fueron perfeccionando se adoptaron en la explotación, elaboración y comercio de la sal, en especial en Inglaterra, donde se controló gran parte del mercado Europeo después de mediados del siglo XIX. De igual forma se presenta una amplia estadística de la producción de sal de diferentes países y regiones.

A lo largo del texto el autor de forma muy sintética hace un acercamiento a los diferentes tipos de relaciones humanas alrededor de la producción y del monopolio político y económico que se ejerció sobre este artículo. El autor muestra que desde la antigüedad la sal fue un artículo que estuvo ligado a los monopolio por parte de los monarca y reyes, su elaboración y circulación dominada por círculos aristocráticos o por las más altas capas de las sociedades y la dominación territorial por parte de los feudales a través del control de la materia prima, el combustible y la elaboración. El autor muestra cómo la burguesía se fue apoderando de la elaboración, y la forma como los Estados controlaron el comercio e impusieron gravámenes a la sal, lo cual fue de gran importancia en los ingresos y en la formación de algunos Estados Europeos como Inglaterra, Francia y Alemania y de otras latitudes como China, India, Rusia y Estados Unidos.

El trabajo de Haydée Clotilde Quiroz Malca², es de gran importancia porque a diferencia del anterior, estudia las relaciones sociales que se han dado alrededor de la actual elaboración y circulación de sal en un lugar específico, la Costa Chica de Guerrero en México. El objetivo principal es mostrar el papel de la cultura en la conformación de una micro región cultural en un grupo social de origen afroestizo. Este trabajo se divide en dos parte, en la primera se presenta en

² QUIROZ MALCA, Haydée Clotilde. "Las mujeres y los hombres de la sal". Un proceso de producción y reproducción cultural en la costa chica de Guerrero. Tesis de doctorado en antropología social de la Universidad Iberoamericana de México. Sin editar. México D. F. 1996.
En: <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=4024&ext=pdf>.

forma detallada la problemática de esta investigación y se referencia algunos trabajos que han tenido el mismo objeto de investigación para el caso de México y de otros lugares del mundo, especialmente de Europa. Se presenta el escenario conceptual en medio del cual se desarrolla esta investigación, incluyendo los grupos sociales que se van a estudiar, la cultura que se generó alrededor de la producción, circulación y consumo de la sal en estos grupos, y también se hace una presentación histórica desde los primeros asentamientos humanos, pasando por la colonia hasta llegar a la actualidad de la región en que se delimita esta investigación.

La segunda parte de este trabajo se dedica más a la parte descriptiva y desarrollo de la investigación, en la que se presentan los grupos domésticos, la división cultural del trabajo dentro de éstas, las actividades complementarias como el comercio y la agricultura. Se reconstruyen las redes sociales que se tejen alrededor de este producto y las manifestaciones culturales de estos grupos, las técnicas de elaboración en las diferentes salinas de la región, la forma como los cambios climáticos determinan en gran parte las actividades periódicas en las demás actividades económicas complementarias, la propiedad de los medios de producción y por último la comercialización y circulación de la sal, los precios, intercambios y trueques que se dan alrededor de la comercialización de la sal.

Los trabajos de investigación relacionados directamente con el tema de la sal para el caso colombiano, se han hecho básicamente sobre las salinas de Zipaquirá, las cuales fueron las más importantes en cuanto a su producción. Uno de estos trabajos es el de Marianne Cardale de Schrimppf³, dedicado exclusivamente al estudio de la explotación indígena durante los primeros siglos de la colonia. Este trabajo está basado en información documental del Archivo General de la Nación y especialmente sobre información recopilada basado en trabajos de arqueología de

³ CARDALE de SCHRIMPPF, Marianne. Las salinas de Zipaquirá. Su explotación indígena. Bogotá: fundación de investigaciones arqueológicas nacionales. Banco de la República. 198, Pág. 290.

las zonas de Cogua, Nemeza y Pezca. Se estudia las técnicas de elaboración, utilizadas por los Muisca, las cuales perduraron durante la colonia, el siglo XIX y aún usadas hasta el presente en algunas partes.

Se estudia las técnicas usadas en la elaboración de las vasijas en las que se cocinaba la sal, las cuales fueron muy importantes dentro del proceso de elaboración por ser los utensilios más elaborados; lo que llevó a la autora a concluir que en la colonia, entre las comunidades indígenas, se dio una división del trabajo, porque sólo algunas comunidades se dedicaron a la elaboración de las vasijas o moyas, en lo que fueron especialistas los Cogua. Técnicas propiamente de origen prehispánico, que sobrevivieron durante la colonia y que fueron usadas con algunas pequeñas modificaciones durante el siglo XIX.

Otro de los trabajos de investigación que ha tenido como objeto de investigación la sal en el caso colombiano, es el de Ana María Groot de Mahecha,⁴ dedicado a las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa entre los siglos XVI e inicios del XVII (1537-1637). En este trabajo se muestra el manejo que los indígenas hicieron de las salinas antes mencionadas y las relaciones sociales, políticas y económicas que se dieron alrededor de la elaboración de la sal al interior de estas y otras comunidades al momento de la llegada de los Europeos y durante el periodo inicial de la Colonia, donde se puede observar los cambios que se introdujeron en estas relaciones.

Este trabajo está compuesto por tres capítulos, en los que se muestra como se dieron los cambios alrededor de los espacios y de la sociedad de los pueblos productores de sal al contacto con los españoles. También se hace un acercamiento a la vida cotidiana alrededor de la elaboración de la sal en medio del cambio de orden político que se impuso a estas comunidades, y en esto se

⁴ GROOT de MAHECHA, Ana María. Los pueblos de la sal en el altiplano de Bogotá, Nueva Granada, 1537-1640. Fundación para la promoción de la investigación y la tecnología. Banco de la República. Santa Fe de Bogotá. 1999. sin editar

encuentra el principal aporte a esta investigación y en mostrar los cambios que se hicieron por el régimen colonial a las técnicas tradicionales de los indígenas, pero en especial en la organización del trabajo y en las formas de abastecimiento de los insumos necesarios.

El aporte de estos dos últimos trabajos radica en que se puede determinar la continuidad o discontinuidad en las técnicas de elaboración de la sal, entre el periodo prehispánico, colonial y en el siglo XIX, especialmente la segunda mitad, momento en que la ingeniería empezó a tomar cierta importancia en algunas ramas de la producción en colombiano.

Además de las variables abordadas en las investigaciones antes mencionadas, otra de gran relevancia que en la historiografía colombiana poco se ha trabajado y aún menos teniendo como eje el monopolio de la sal, es la historia de las fianzas o historia fiscal. Tipo de investigación bajo la cual se orienta este estudio y que se caracteriza por ser una variable histórica que ha sido considerada como un “eslabón fundamental de la política con la economía”⁵. Tema de gran relevancia y de amplia trayectoria investigativa en la historiografía mexicana. Temática, que

⁵ La historia de las finanzas públicas o historia fiscal es un campo ampliamente trabajado en la historiografía mexicana. El auge de estos trabajos se inició desde la década de 1950 y la siguiente; periodo en el que abundaron los trabajos de investigación de corte legislativo, administrativo y legal de la Real Hacienda, dejando de lado las condiciones financieras de esta institución y los efectos de la fiscalidad sobre la economía. Pero a pesar de ello su aporte al estudio de las finanzas públicas fue de gran importancia, porque a medida que se fueron abordando nuevas temáticas, cuando se tuvo disponibilidad de las cifras fiscales, esos primeros estudios facilitaron los posteriores trabajos porque gracias a ellos ya se tenía un conocimiento importante del funcionamiento institucional de la Real Hacienda. JÁREGUI, Luis y SERRANO ORTEGA, José Antonio (coordinadores). Las finanzas Públicas en siglos XVIII y XIX. México, Instituto Mora, Colegio de Michoacán, Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998. Pág. 11 – 12. En los últimos años se pasó del estudio del periodo tardío colonial al periodo de la independencia y al posterior federalismo, donde se han abordado “las relaciones entre poder y finanzas (y) ha permitido dilucidar la participación de los grupos políticos en la definición de los distintos proyectos fiscales que en esos años (siglo XIX) sustentaron al Estado”. De igual forma se abordan las negociaciones entre los grupos de poder regional y nacional sobre los ingresos y los gastos públicos, relaciones en su gran parte conflictivas; las relaciones entre esos grupos y las administraciones locales y los conflictos entre estos grupos, originados en las “discusiones para repartirse el peso impositivo y los egresos federales y estatales”. SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (editores). Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera republica federal mexicana. México, El colegio de Michoacán / Instituto Mora. 1998. Pág. 11.

independientemente del periodo que se estudie, permite analizar diversos aspectos de las actividades propias del poder estatal⁶.

Entre la gran variedad de trabajos de historia fiscal mexicana, se hace mención a algunos enmarcados dentro de las últimas tendencias, entre ellos uno de los realizados por el especialista en el tema Marcello Carmagnani y otros expuestos en el coloquio “Estado y Finanzas en la Primera Republica Federal Mexicana”, realizado en 1995 y recopilado posteriormente en una publicación coordinada por otros dos especialistas en el tema, Luis Járegui y José Antonio Serrano.

Carmagnani, a partir del análisis histórico de las finanzas públicas de México en el periodo posterior a la independencia, controvierte la tesis tradicional según la cual éste fue un periodo que se caracterizó por una relación entre desorden financiero y anarquía política. En su análisis logró determinar tres ciclos veintenaes, caracterizados por un crecimiento entre 1820 y 1840, una ligera disminución entre 1840 y 1860 y una ligera recuperación entre 1860 y 1880; con lo que considera infundadas las tesis tradicionales y la refuerza con el hecho que la evolución de los ingresos no mantuvo una relación con los periodos político-institucionales. También muestra que el crecimiento del total de las finanzas durante el periodo estudiado, no fue producto de la reforma constitucional ni cambios político-institucionales, sino que ante el manejo tradicional con el que se le continuó dando a las finanzas, los ingresos ordinarios disminuyeron y el aumento que se registró en el total de los ingresos fue producto de los ingresos extraordinarios a los que debió recurrir el estado federal mediante prestamos al estamento mercantil, a la apropiación y posterior confiscación de los bienes de la iglesia y a las compensaciones estadounidenses por la perdida y venta de tierras.

⁶ JÁREGUI, Luis y SERRANO ORTEGA, José Antonio (coordinadores). Las finanzas Públicas en siglos XVIII y XIX. Op. Cit. Pág. 7.

Pero además de lo ya mencionado, otro aspecto de gran importancia que logró mostrar, fue la existencia de una acción dirigida a contener la modernidad de la administración fiscal, por la continua disminución de las contribuciones de los Estados a la federación, con lo que se dejó a ésta como único ingreso los derechos aduaneros; de tal forma que la practica fiscal liquido los proyectos de la clase dirigente, lo que a la vez permitió mostrar la continuidad entre la primera y la segunda mitad del siglo XIX. A pesar del fracaso de dicha modernización, Carmagnani muestra que el logro de esta generación reformista estuvo en la racionalización del sistema fiscal preexistente, a partir del reordenamiento de la deuda pública, lo que le devolvió el crédito financiero al Estado federal, a través del aplazamiento del pago de la deuda externa, a cambio de invertir dichos recursos en la construcción de obras públicas que promovieran el progreso, involucrando en dicha construcción los acreedores. Con el aumento de los ingresos del erario federal una vez concluidas las obras, se proyectó continuar con el pago de la deuda exterior sin grandes esfuerzos. Con lo anterior y con la Estrategia de propiciar el traslado de capitales acumulados en el sector mercantil y financiero al agrícola, se renovó este último, estrategia que sirvió para mediar entre los intereses encontrados de estos grupos influyentes. Contradicciones que se originaron cuando los propietarios vieron que su poder regional se podría limitar por el reforzamiento que lograría el poder central por la ayuda del grupo mercantil, el cual a la vez fue visto con preocupación por el crecimiento que tuvo gracias a la apropiación de las finanzas de la federación⁷.

Leonor Ludlow⁸, en: "Elites y finanzas publicas durante la gestión del Estado independiente (1821-1824)", usando como fuentes las disposiciones emitidas durante el periodo iturbinista, cuyos documentos hacen parte de las memorias de Hacienda de estos primeros años, revisa el sistema financiero en el periodo

⁷ CARMAGNANI, Marcello. Finanzas y Estado en México, 1820 – 1880. En: JÁREGUI, Luis y SERRANO ORTEGA, José Antonio (coordinadores) Las Finanzas Públicas en los siglos XVII – XIX. *Ibíd.* Pág. 131 – 177.

⁸ LUDLOW, Leonor. Elites y finanzas publicas durante la gestación del Estado independiente, 1821-1824. En: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis. Hacienda y política. *Op. Cit.*, Pág. 79-114.

independiente y los primeros años de la vida de la secretaria de hacienda. Esta primera experiencia hacendaría, en el caso de México refleja un efímero equilibrio de intereses entre los sectores peninsulares y criollos que participaron en la consumación de la independencia en 1821, revelando la imposibilidad de llegar a algún acuerdo entre estos sectores dominantes. La autora muestra como fue la conformación de la primera secretaria de Hacienda luego de la independencia, en la que predominaron los intereses de grupos económicos, los cuales pretendían que se continuara con el régimen de la Real Hacienda; de igual forma muestra el enfrentamiento que se dio al interior de la hacienda entre acreedores del nuevo Estado y algunas cabezas del ejército, cada uno de ellos en búsqueda de controlar los ingresos para con ellos obtener prebendas especiales. También encontró que al conflicto de intereses entre diferentes actores, se sumó la carga ideológica de varios bandos de la elite, entre estos iturbidistas, federalistas y boborbonistas, lo que terminó en una contradictoria política hacendaria; y ante el fracaso de poner un monarca Borbón, estos actores fueron remplazados por el partido escocés, civiles y militares inclinados por el imperio iturbidista y un grupo a favor de un régimen republicano; lo que produjo una división política entre estos actores y los llevo a enfrentamientos abiertos entre estas tendencias.

Esto llevo a que dos años después de la independencia, para 1823, la Hacienda pública se encontrara en bancarrota por las continuas políticas contradictorias como la reducción de los impuestos y el aumento de prestamos voluntarios y forzosos, lo que llevo a que los acreedores progresivamente monopolizaran los escasos ingresos, lo que a la vez aumentó el endeudamiento en el primer intento en la construcción de la estructura financiera mexicana.

En la misma orientación de los conflictos entre diferentes actores, José Antonio Serrano Ortega, en: "El humo de discordia: los gobiernos estatales, el gobierno

nacional y el estanco del tabaco (1824-1836)”⁹, trabaja una temática que ha sido tratada por distintos investigadores, lo cual ha originado un debate sobre la evolución del Estado Mexicano en la primera mitad del siglo XIX en una dimensión teórica: “la disputa del gobierno nacional y las oligarquías regionales por apropiarse de los recursos fiscales que había recaudado el derrotado gobierno colonial.”¹⁰ Dentro de esta temática el autor presenta el caso del monopolio del tabaco, el cual ocupó un lugar importante en esta tensión; la cual se empezó a dar luego de la independencia cuando el congreso constituyente de 1824 decretó que el gobierno nacional debía compartir el usufructo del estanco del tabaco con los gobiernos regionales y con ello con las oligarquías regionales.

El autor encontró dos elementos que determinaron las relaciones entre las administraciones públicas nacionales y el estanco del tabaco y fueron: los proyectos económicos que dirigía la hacienda, especialmente las necesidades fiscales del momento y las relaciones con los empresarios del tabaco, quienes lograron después de grandes presiones, que el gobierno les entregara el control del estanco, con lo que obtuvieron importantes ingresos y fue una importante fuente de acumulación de capitales; además cómo algunos cosecheros presionaron hasta que el gobierno nacional regresó a la antigua política colonial de establecer nuevamente el estanco del tabaco sobre el cultivo, consumo, producción y manufactura. Elemento de gran importancia que permite observar cómo diferentes actores como el gobierno nacional, los regionales, los empresarios del tabaco y los cosecheros intentaron controlar ese estanco.

En el trabajo de Jaime Olveda, “La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes”¹¹, se estudia cómo luego de lograda la independencia política, las elites criollas de las diferentes regiones entusiasmadas

⁹ SERRANO ORTEGA, José Antonio. El humo de discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836) *Ibíd.* Pág. 203 – 226.

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 203

¹¹ OLVEDA, Jaime. La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes. *Ibíd.* Pág. 115 – 132.

por la independencia planearon un desarrollo económico a través de los recursos naturales que existían en México, pero muy rápidamente se dieron cuenta que las condiciones políticas no lo permitirían, y uno de los obstáculos más importantes fue el estado paupérrimo de las finanzas públicas; estado al que se llegó por la abolición de varios impuestos de origen colonial, una vez lograda la independencia y el desorden administrativo a causa del desplazamiento de una burocracia experimentada por otra inexperta. Luego de varios intentos por mejorar el estado de las finanzas, en 1824 se esbozó un reglamento fiscal, con el que el gobierno federal se reservó el producto de las importaciones y exportaciones, los estancos del tabaco, pólvora, sal, correos y lotería, los bienes nacionales, más cierta cantidad que los estados debían aportar de acuerdo a su riqueza. Medidas que no le permitieron al Estado federal tener un control sobre el territorio nacional ni gozar de una soberanía fiscal por las limitaciones que se presentaron por la precariedad de la red de caminos; debilidad aprovechada por algunas oligarquías regionales, quienes tomaron fuerza y sumado al precario estado presupuestario no permitieron que el país se articulara conforme a un Estado moderno.

El autor continúa su argumentación mostrando como las diferentes propuestas que se plantearon para buscar una solución al precario estado de la Hacienda Pública, se hacían desconociendo la realidad política, económica y social en la que se encontraba México. En una de esas propuestas consistió en cobrar un gravamen sobre la propiedad y no sobre la producción como se hizo durante la colonia, con lo que se esperaba activar la compra venta de la tierra, pues estimularía a no tener tierras ociosas, lo cual llevaría a que los grandes propietarios vendieran o arrendaran sus tierras, lo que produciría beneficios en la producción y a la utilidad pública. El problema estuvo en que no se tuvo en cuenta el deficiente estado de la tecnología, la escasa inversión, la inestabilidad política y la inseguridad que se daba en el campo, lo que se reflejó en el bajo índice de la producción luego de la independencia.

Sumado a lo expuesto anteriormente, con lo que se buscaba mayores ingresos para la Hacienda Pública, el mayor obstáculo fue el enfrentamiento entre partidarios de un Estado que controlara de forma centralizada los ingresos fiscales y otros en que se estos ingresos se administraran de forma autónoma en cada Estado federal, en esta última posición se destacó Gualadajara, donde había una poderosa oligarquía conciente de su poder y de sus alcances, y que por la dispersión del poder que se dio luego de la independencia no pudieron ser controlados por el gobierno central. Entre las argumentaciones que sustentaban el control centralizado de las finanzas estaba la que no podía haber una federación, sino había un vínculo general con el centro y si no se combinaban los intereses diversos de los Estados; además el control fiscal en manos de cada Estado llevaría a que cada uno creara sus propios impuestos y no permitiera un mercado nacional por los obstáculos en que se convertían las aduanas de cada uno de los Estados y por que no se podrían crear mecanismos con los que se pudieran firmar tratados y convenios con otros países, o ningún país querría tener negocios con una nación que no tuviera un absoluto control fiscal sobre su territorio. Los Estados que tuvieron una postura más radical de la autonomía fiscal fueron los más ricos, donde se organizaron milicias cívicas que fueron el soporte de los líderes federalistas. La precariedad de la Hacienda federal a pesar de los ingresos que recibía por aduanas y estancos, la obligó a recurrir a préstamos forzados, lo cual caracterizó la época colonial.

El trabajo de Antonio Ibarra, “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835”¹², parte de la metodología propuesta por Mascello Carmagnani, donde se presentan tendencias de larga duración, donde se muestra que la cronología de los indicadores cuantitativos de las finanzas y los cortes institucionales de las políticas no presentaron una correspondencia, y la transformación de las finanzas estatales no

¹² IBARRA, Antonio. Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835 Ibid. Pág. 133 – 174.

mostraron una madurez estatal de centralización de las funciones económicas del Estado; por lo tanto no se logró cambiar la racionalidad de las finanzas públicas imponiendo un presupuesto como negociación política interna ni se logro modificar la concepción colonial de imposiciones y se continuó el concepto de déficit publico como pasivo contable.

Con la continuidad de una política fiscal de antiguo régimen, en un periodo de tránsito de una fiscalidad colonial a una federal republicana, se presentó un conflicto de dimensión territorial por que el Estado federal tuvo que entrar a negociar con los poderes regionales ante la incapacidad de tener una soberanía fiscal, esta tensión llevó a un bloqueo de las fuentes de financiamiento del Estado central y a la debilidad de la capacidad de control político sobre las regiones. Precariedad y pauperización del poder central que llevó a que la Hacienda federal cayera en manos de prestamistas.

La importancia de este trabajo también radica en que el autor muestra que no se pudo renunciar de forma completa al sistema tributaria colonial por la ausencia de mecanismos que permitieran en cobro de impuestos directos. De igual forma muestra las transformaciones al pasar de un sistema hacendista colonial al republicano, la forma como aumentaron y disminuyeron los ingresos fiscales desde las reformas borbónicas y cómo se continuó con la misma estructura e influencia española en la construcción del sistema fiscal republicano.

En el trabajo de Jorge Silva Riquer y Jesús López Martínez, “La organización alcabalaria de la ciudad de México, 1824-1835”¹³, se presentan los lineamientos generales que organizaron los impuestos del comercio independiente y las oficinas que lo controlaron en la ciudad de México luego de la independencia, con lo que se obtuvo como resultado la Secretaría de Hacienda con dos características

¹³ SILVA RIQUER, Jorge y LÓPEZ MARTÍNEZ, Jesús. La organización alcabalaria de la ciudad de México, 1824-1835. *Ibíd.* Pág. 265 – 290.

importantes: un mejor control sobre los ingresos a través del propio secretario de Hacienda y la continuidad de la vieja estructura fiscal no sólo por la imposibilidad de establecer un sistema de impuestos directos, sino también por que la Hacienda la continuó manejando la misma burocracia de la Real Hacienda que estuvo al final del régimen colonial; lo que lleva al autor a concluir que hubo una permanencia y continuidad en las formas de pensar, organizar y elaborar los trabajos administrativos y la recaudación.

Los autores muestra como la Hacienda Publica Mexicana en el periodo estudiado fluctuó entre una concentración y una descentralización de las funciones a partir de la creación y desaparición de oficinas encargadas del control, recaudación y elaboración de cuentas; la permanencia de funcionarios del sistema fiscal colonial y con ellos la continuidad de practicas y métodos. Consideran que la administración fiscal en el periodo estudiado se encuentra dentro de una permanencia que se inicio desde de 1776 y que la alcabala fue uno de los ingresos más importantes de la Hacienda Publica y uno de los más difíciles de imponer en la ciudad de México y luego en la republica. Otro aspecto de gran importancia esta en el análisis de los ingresos de la alcabala en la ciudad de México, donde se registró un comportamiento de decrecimiento y crecimiento entre los años de 1822 y 1834, lo que les permitió concluir que esos datos cuantitativos muestran claramente la forma como se fue organizando la Hacienda Publica y la aplicación de las alcabalas.

En esta última perspectiva, Herbert S. Klein¹⁴ presenta los principales resultados de los primeros estudios de historia fiscal en los que se usaron fuentes cuantitativas y cómo ellos ayudan a entender los registros fiscales del siglo XIX. En una primera parte aborda el problema del uso de los documentos tributarios de la Colonia, en donde no se llevó una contabilidad por partida doble sino hasta el

¹⁴ KLEIN, Herbert. Resultado del estudio de las finanzas coloniales y su significado para la historia fiscal republicana en el siglo XIX. *Ibíd.* Pág. 317 – 353.

final de ese periodo, lo que implicó grandes problemas cómo no poder construir series continuas, porque a pesar que las cuentas se dividían en diferentes ramos de impuestos, algunas veces los fondos de unos ramos aparecían en otros; otros problemas se daban por las anotaciones incorrectas por las confusiones de los funcionarios locales, a causa del cambio continuo de las leyes fiscales. En otro ítem el autor muestra cuales han sido las tendencias de los estudios del sistema tributario colonial, de donde se puede tener una idea básica del rendimiento de los principales impuestos como el quinto, posteriormente el diezmo, la venta de mercurio, las alcabalas y el impuesto de capitación; de donde además se puede observar, con la revisión de las cuentas anuales, la variabilidad y la importancia de las economías regionales en el imperio colonial.

A partir de las reconstrucciones fiscales el autor muestra que en México en lugar darse una crisis en el siglo XVII, como se plateó en los trabajos orientados bajo la teoría de la dependencia, basados en la disminución de las importaciones españolas de la plata americana; se muestra que la plata mexicana que no llegó a España tampoco se quedó en México como efecto de la pérdida de la presión fiscal de la metrópoli, luego de la venta de las oficinas fiscales a particulares vinculados con poderes locales. Por el contrario, lejos de sufrir una crisis, México experimentó un continuo crecimiento económico por la expansión de la minería en algunas regiones, y en lugar de darse una baja en la producción, la disminución en las importaciones españolas lo que mostraron fue un cambio administrativo, ya que buena parte de la plata se dirigió directamente al gasto de defensa en las Indias, otra parte salió por el puerto de Acapulco con destino a Filipinas para el pago de artículos de lujo de origen asiático y para financiar la defensa del Imperio en el lejano oriente. De igual forma el autor muestra que por la información de la Real Hacienda se ha podido mostrar los costos y beneficios del colonialismo y en especial para el caso Mexicano.

Además de los trabajos de historia fiscal, el autor muestra que a partir de los archivos fiscales coloniales se pueden estudiar otros campos de la historia como la demografía, ya que las listas tributarias han sido muy importantes en la reconstrucción de la historia demográfica de las poblaciones nativas americanas; de igual forma sirven para estudiar el comercio y los mercados locales e internacionales, gracias a que en cada aduana se llevaban libros detallados de las guías dadas a los comerciantes, donde se registraba el valor y la cantidad de las mercancías.

En cuanto al estudio de la Hacienda pública del siglo XIX en Colombia, cabe resaltar algunos de los pocos trabajos que se han hecho. Siguiendo una orientación básicamente de ordenamiento jurídico, se encuentra el trabajo de Luis Fernando López Garavito, titulado "Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia"¹⁵, donde se muestran las reformas que se efectuaron a la Hacienda nacional durante el siglo XIX y en especial una detallada descripción de la evolución histórica de la estructura orgánica, de los estatutos básicos con los que se reglamentó y controló las fianzas públicas, donde difícilmente se da una explicación de las motivaciones por las que se efectuaron dichas reformas, ya que el autor sólo perciben estas reformas como efecto del paso del régimen conservador al liberal, por la inoperancia de los sistemas hacendistas reformados o por los reformadores liberales que empezaron a entrar en escena en la Secretaría de Hacienda a finales de la primera mitad del siglo XIX. De igual forma se dan algunos detalles de los problemas de administración tributaria desde la creación de la Hacienda nacional en 1821, pasando por las reformas liberales de mediados de siglo, el periodo radical y el periodo de la regeneración hasta finales de siglo.

Dejando de lado la concepción jurídica y adentrándose en el estudio de las fuentes de los ingresos y el estado general de las fianzas, Malcom Deas en su artículo

¹⁵ LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia, 1821 – 1900. Bogotá: Banco de la Republica, 1992. Pág. 371.

“Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX”¹⁶, expone la precariedad y las bruscas fluctuaciones de las finanzas, en especial el de los ingresos más importantes, las aduanas, el monopolio del tabaco y después de mediados de siglo el de la sal. En cuanto a las aduanas, los bajos ingresos se debieron a las constantes fluctuaciones en las exportaciones, las cuales estuvieron entre las más bajas de los países latinoamericanos, al del tabaco por su abolición y al de la sal por el precario control que tuvo sobre él. Por ese estado de las finanzas, desde muy temprano la Hacienda nacional estuvo sumergida en un gran déficit y para cubrirlos momentáneamente se recurrió regularmente a la confiscación de propiedades de la iglesia, la cual no resultó ser tan rica como se creyó. También se recurrió a la demora en el pago de los salarios oficiales o su disminución y a préstamos forzosos en casos extremos de guerra civil; medidas que fueron deteriorando el crédito del gobierno tanto a nivel interno como externo, lo que obligó al gobierno a dar como garantía de sus deudas una parte de las rentas más importantes; garantías que regularmente el gobierno violaba ante las necesidades financieras producto de los conflictos internos.

Contrario a la escasez de investigaciones de historia fiscal del siglo XIX, desde una perspectiva más económica, se han dedicado mayores esfuerzos a este tipo de estudios para el siglo XX; caracterizados por mantener una tendencia dominante en el análisis de los eventos fiscales y en examinar los objetivos bajo los cuales fueron efectuadas las reformas, las peculiaridades políticas, las condiciones macroeconómicas y sus reacciones¹⁷.

Por las implicaciones políticas y económicas que tuvo las relaciones sociales alrededor de la sal en diferentes sociedades y de acuerdo a los trabajos de investigación de la Hacienda pública y las finanzas de México durante el siglo XIX,

¹⁶ DEAS, Malcom. Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX. En: Ensayos sobre historia económica de Colombia. Bogotá: FEDESARROLLO, 1980. Pág. 143 – 180.

¹⁷ Un balance de los trabajos representativos de la historia fiscal del siglo XX se presentan en: HERNÁNDEZ, Decsi Arévalo y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. Pág. 57 – 68.

esta investigación bien puede hacer parte de este tipo de los estudios para el caso colombiano en el siglo XIX, en especial en un periodo (1845 – 1872) caracterizado por grandes reformas. Por lo anterior el estudio histórico de la Renta de la sal, su institucionalización, entre otras temáticas que se pueden abordar, como es el caso de esta investigación, permite adentrarnos a la formación de la Hacienda Pública, uno de los monopolios que han caracterizado la formación de los Estados modernos, es decir una de las instituciones, donde “con éxito“, se ha tratado de monopolizar los medios materiales de explotación para ejercer dominio, por parte de unos “directores”, en el interior de un territorio, junto con el monopolio de la coacción física¹⁸. Esta concepción de Estado de Weber compuesta por esos dos monopolios, es conceptualizada más ampliamente por Norbert Elias, quien concibe al Estado occidental moderno como una elevada organización monopolista, con la que se arrebató a los individuos la facultad de obtener impuestos sobre la propiedad o sobre los ingresos de los individuos y la disposición sobre los medios militares, los cuales se reservan al poder central; de esa forma los medios financieros sostienen el monopolio de la violencia y éste sostiene al primero, siendo los dos simultáneos; fenómeno que se vuelve permanente sólo cuando en la sociedad aumenta la división funcional, cuando se establece un aparato administrativo especializado en la administración de dichos monopolios y cuando se constituye un aparato de poder político diferenciado.

Bajo la anterior concepción, de formación y centralización de monopolios y entre ellos el fiscal, se ha estudiado la formación del Estado. Pero además de esa orientación metodológica, una nueva corriente de pensamiento interdisciplinario ha hecho avances en la forma de abordar los problemas relacionados con la historia fiscal. El Neointitucionalismo, una nueva corriente del pensamiento económico, que ha bebido de los economistas clásicos, del historicismo alemán, de la escuela

¹⁸ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997. Pág. 1060.

austriaca y del marxismo, entre otras, aporta nuevas y novedosas herramientas de análisis al estudio histórico de las finanzas públicas.

El aporte del Historicismo alemán al pensamiento institucional estuvo en la importancia que se le dio a la política económica de los gobiernos dentro de los estudios de historia económica, donde se abordó principalmente los efectos de dichas políticas sobre la prosperidad económica y la organización política de Alemania; de tal forma que el Estado fue concebido como la institución intermediaria e indispensable entre los individuos y la nación. Desde una perspectiva de largo plazo, la importancia de esta corriente a este nuevo pensamiento, estuvo en la relevancia que se le dio a las peculiaridades de cada pueblo, a las cambiantes costumbres no sólo económicas y a la imposibilidad de comprender correctamente las instituciones económicas sin recurrir a la historia y al nivel del avance económico y social de cada sociedad¹⁹.

En cuanto al aporte de los economistas clásicos como A. Smith, J. S. Mill y Marx, ellos fueron los pioneros en introducir el análisis de las instituciones dentro del intercambio económico; pero a pesar que no formularon una teoría formal de las instituciones, sí formularon cuatro ideas fundamentales: La concepción que los humanos tienen al intercambio, que el egoísmo de los individuos y la búsqueda de sus intereses conducen al bienestar común, que los mercados libre permiten maximizar el bienestar individual por medio de la cooperación con otros individuos y que la libre competencia “es la institución reguladora del mercado”. Ideas que se resumen en la demanda y necesidad de amplias libertades de los individuos, llevadas a la extrema simplificación por los economistas neoclásicos, con lo que se diluyó el papel de las instituciones hasta el punto que el análisis que ellos desarrollaron “fue para un mundo sin instituciones”. Posteriormente a inicios de

¹⁹ INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD. Douglas C. North: La teoría económica Neoinstitucionalista y el desarrollo Latinoamericano. (On line). Barcelona: Proyecto PNUD “Red para la gobernabilidad y el desarrollo de América Latina, 1998. Pág. 5. Disponible en Internet vía archivo: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>. Tipo pdf. Tamaño 252 kb.

siglo XX, a pesar de la influencia del pensamiento neoclásico, a partir de los estudios de Max Weber, se introdujo el estudio de las instituciones junto con la economía y los valores, y se puso en escena la necesidad de relacionar la economía, la política y la sociedad.

Otros autores siguieron esta perspectiva de la corriente institucionalista e introdujeron el análisis de los valores, las tradiciones, las leyes, la cultura, la capacidad empresarial, la tecnología, la incertidumbre y el desconocimiento dentro de la conducta económica, hasta que extendió sus análisis hacia los problemas de la organización económica, el control de las decisiones y la información, la distribución asimétrica de la información y el poder económico y político, el papel de los derechos de propiedad, de los contratos, entre otros temas relevantes. Pero a pesar de los avances que logró esta corriente, fue ampliamente criticada por no haber desarrollado una teoría, por tan sólo describir las funciones de las instituciones sin analizar sus implicaciones en el desempeño de la economía, por fundir en el concepto de institución la organización y las reglas de las instituciones.

Respondiendo a las anteriores inquietudes y como una crítica a la rigidez analítica de economía neoclásica, surgió el nuevo institucionalismo económico. Entre los principales representantes de esta corriente se encuentra R. Coas, Douglass North y Oliver Williamson, quienes a pesar de no pertenecer a una escuela homogénea, abordan temas vinculados con la organización y la operación de la empresa, la formación de sistemas de mercados y las instituciones que forman esos sistemas de mercados; en donde hace parte los costos de transacción, el papel de los procesos políticos, las estructuras de poder y mecanismos de decisión²⁰. Temas que a simple vista sólo abordan aspectos económicos, pero que van más allá, ya que dentro de su espectro de análisis hace parte el Estado, por

²⁰ AYALA ESPINO, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. Pág. 29 – 39.

ser esta la institución de instituciones, y por ello la encargada de reducir las incertidumbre y generar orden y estabilidad, indispensables no sólo para el desarrollo económico²¹, sino también el político y social; de igual forma esta herramienta de análisis, más que una teoría, permite observar los cambios o reformas del Estado, más conocido dentro del Neoinstitucionalismo como cambio institucional.

Dentro de la gran variedad de conceptos que hacen parte y que han sido desarrollados por el Neoinstitucionalismo, sólo algunos son tenidos en cuenta como herramientas de análisis en esta investigación. Entre ellos se destacan: institución, organización, cambio institucional y la importancia de los contratos.

Douglass North define el concepto de institución como aquellas reglas de juego en una sociedad, o las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y con las que se incentiva el intercambio humano, ya sea político, social o económico; reglas que a la vez reducen la incertidumbre por el hecho de proporcionar una estructura en los diferentes tipos de relaciones humanas²². José Ayala Espino añade que dichas instituciones son una construcción histórica con unas características peculiares para cada sociedad de acuerdo a sus rasgos estructurales dominantes, donde también influyen los

²¹ KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Bogota: norma (colección vitral), 2001. Pág. 59. El autor expone un ejemplo claro sobre el papel regulador del Estado al compararlo con el papel que juega el banco central como institución reguladora, encargada de estabilizar los precios, lo que implica un compromiso “legal de rehusar financiarle el déficit del gobierno con emisión monetaria lo que aclara los precios como señales también estables de mercado y evita perdidas sorpresivas de riqueza para muchos agentes económicos”. *Ibíd.* Douglass North expone otro ejemplo donde se puede observar el papel que juega el Estado como una institución reguladora. Afirma que “... el gobernante actúa como un monopolista discriminador, que ofrece protección y justicia a diferentes grupos de electores... a cambio de impuestos. Debido a que diversos grupos de electores tienen diferentes costos de oportunidad y de poder de negociación frente al gobernante, se producen diferentes negociaciones... Por consiguiente, se aumenta el ingreso total, pero las ganancias incrementales entre gobernante y gobernado dependen de su poder relativo de negociación; cambios en el margen, sea en el potencial de violencia del gobernante o en los costos de oportunidad del gobernando, darán por resultado nuevas divisiones del ingreso incremental. NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. Pág. 69.

²² NORTH, Douglass. Op. Cit. Pág. 13 – 14.

valores, las tradiciones culturales y religiosas. Pero estas reglas sólo alcanzan el carácter de institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento voluntaria o coercitivamente; de lo contrario dichas instituciones sólo serían construcciones formales sin ninguna viabilidad²³.

De acuerdo a su formalización se conocen dos tipos de instituciones: las informales y las formales. Las instituciones informales son todas aquellas reglas no escritas que se van acumulando a largo del tiempo, se encuentran registradas en los usos y costumbres, y por tanto son parte de la herencia cultural. Estas reglas son de autocumplimiento, en el sentido que no requieren de una fuerza exógena para su cumplimiento y las sanciones aplicadas a su incumplimiento son de carácter moral y privado; por tanto no requieren de un poder público que las regule, es decir que están por fuera de la regulación del Estado. Las instituciones formales son todas aquellas reglas escritas en las constituciones, leyes tanto políticas como económicas, en los estatutos, en los contratos y en los reglamentos; creadas por los individuos para enfrentar problemas específicos de coordinación económica, política y social. Su aplicación y cumplimiento es obligatoria y para ello se requiere de un poder coercitivo, por lo tanto están dentro del dominio público, y las sanciones por su incumplimiento están descritas en la ley, al igual que su aplicación y vigilancia, la cual se encuentra centralizada en el poder de la autoridad pública, es decir en quienes ejercen el poder del Estado²⁴. En cuanto a las instituciones formales, North hace la aclaración que éstas pueden complementar las instituciones informales y a la vez modificarlas, lo cual no indica que las limitaciones informales cambien de inmediato como reacción al cambio de las reglas formales o que estas últimas impliquen eficiencia²⁵.

Por otro lado está el concepto de organización, concebido dentro del Neoinstitucionalismo como las instancias en las que los individuos interactúan en

²³ AYALA ESPINO, José. Op. Cit. Pág. 62 – 64.

²⁴ *Ibíd.*, Pág. 66 – 68.

²⁵ NORTH, Douglass. Op. Cit., Pág. 65 y 68.

“grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos... de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes”. La diferencia particular entre instituciones y organizaciones esta dada en que mientras las primeras están compuesta por las reglas, las segundas están compuestas por quienes las operan, es decir las burocracias²⁶. Una mayor claridad la hace North al diferenciar las primeras como las reglas y las segundas como los jugadores. “El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollara. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias”. Dentro de las organizaciones se incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora) cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidad, centros vocacionales de capacitación)²⁷.

De acuerdo a los anteriores conceptos y las particularidades de la Hacienda Pública, su estudio implica el análisis de esos dos componentes, el de institución y el de organización. En primer lugar la Hacienda Pública es una institución, tanto formal como informal. En cuanto a lo formal porque está compuesta por una serie de leyes y reglamentos con los cuales el Estado regula el funcionamiento del sistema fiscal y la forma como se ejecutan las obligaciones tributarias a los agentes económicos; y en cuanto a lo informal porque el hecho de pagar impuestos, en algunos casos es un patrón de comportamiento, es decir una conducta socialmente aceptada, mientras que en otras la evasión es también una conducta de cierta forma aceptada. Por lo anterior para una mejor comprensión del sistema fiscal es necesario conocer no sólo las limitaciones formales, sino también ese conjunto de cuestiones sociales y culturales, que para el caso de esta investigación se pueden abordar desde el contrabando. En segundo lugar la

²⁶ AYALA ESPINO, José. Op. Cit. Pág. 64.

²⁷ NORTH, Douglass. Op. Cit., Pág. 15.

Hacienda Pública es una organización, es decir que para entender su funcionamiento es indispensable conocer el funcionamiento del conjunto de individuos encargados de elaborar, poner en práctica y vigilar las normas. Por lo anterior, para comprender mejor la Hacienda Pública es indispensable incorporar el análisis desde donde se originan las reformas de la organización, es decir desde el poder legislativo hasta los diferentes funcionarios encargados del manejo de la Hacienda, cada uno de ellos con sus distintas tareas, perfiles y obligaciones; todos ellos definidos por una serie de líneas jerárquicas²⁸.

Otro concepto de gran relevancia desarrollada por esta corriente y que no se puede dejar por fuera es el cambio institucional. Dicho cambio es promovido por los agentes de las organizaciones a partir del conocimiento adquirido, lo que les permite hacer mejores elecciones maximizadoras dentro del marco institucional, o si es preciso alterando las limitaciones; todo con el objetivo de maximizar sus intereses que pueden ser tanto económicos y/o políticos. La fuente de los cambios institucionales, según North, está en los cambios de los precios relativos que a la vez afecta el cambio en los gustos, lo cual visto desde una concepción más política que económica, equivale a los cambios (aumento o disminución) de incentivos en los intercambios (políticos, económicos o sociales) de las organizaciones, lo cual produce inestabilidad institucional. A partir de esta situación sus agentes buscaran aumentar los beneficios a medida que aumente su poder de negociación; lo que a la vez le permite desarrollar o poner en practica sus ideas e introducir nuevas ideologías dentro de las nuevas limitaciones institucionales, lo que incluso puede llevar a un cambio de régimen. Cambio que se produce de forma continua e incremental²⁹.

²⁸ CABALLERO, Gonzalo. Instituciones y sistema fiscal. Reflexiones desde la Nueva Economía Institucional. Revista Galega de Economía, (On line). Vol 2, núm 2. (2000) Guardado en junio 15 de 2000. Pág. 1 – 21. Disponible en Internet vía archivo: Tipo PDF. Tamaño 313 Kb.

²⁹ ²⁹ NORTH, Douglass. Op. Cit., Pág. 99 – 136.

Bajo las anteriores concepciones se encuentra esta investigación, donde a partir de seis capítulos se pretende introducir en un periodo trascendental por las reformas a que fue expuesto uno de los monopolios y rentas más importantes de las finanzas públicas, en medio de unos intentos por transformar y modernizar la Hacienda Pública y en general el Estado.

En el primer capítulo se abordan las reformas que se hicieron a la Hacienda Pública durante el periodo en estudio, donde se muestra con cierto detalle las transformaciones más significativas en lo institucional y en su organización, con el objetivo de ver la importancia gradual que fue ganando el monopolio de la sal dentro de la estructura jerárquica, lo que permite observar la importancia que se le fue dando a dicho monopolio.

En el segundo capítulo esta dedicado a las reformas tanto institucionales como organizacionales que se hicieron al interior de la renta de la sal, todo con el objetivo de hacer cada vez más efectivo dicho monopolio a partir del aumento de la presión fiscal, una de las pocas medidas a las que las diferentes administraciones pudieron acudir para mejorar los ingresos, especialmente en los periodos que se agudizaban las crisis fiscales.

En el tercer capítulo, primero se presentan algunas de las relaciones que se dieron entre los habitantes de las poblaciones salineras y el Estado, en torno a la conveniencia de cada uno de estos actores respecto a la apertura de dichas salinas. Seguidamente se hace una descripción cronológica del desempeño contractual, donde se pusieron en juego los intereses públicos y privados a partir de las concesiones que el Estado hizo de su monopolio. En la tercera parte se exponen algunas de las relaciones que se articularon entre el Estado, más precisamente la Hacienda Pública y sus agentes y en la cuarta parte se presenta la importancia política que llegaron a tener las salinas objeto de este estudio.

En el capítulo cuarto se describen las técnicas de elaboración de sal, haciendo un seguimiento desde el periodo colonial hasta mediados del siglo XIX, con el objetivo de observar la continuidad o discontinuidad de dichas técnicas y su relación con el buen o precario desempeño del monopolio de a sal. Otro aspecto que se observa en este capítulo es el estado de las vías de comunicación que se dirigían de las salinas en estudio y los centros de consuno. Estas dos variables, indispensables para entender el nivel tecnológico, permiten observar si ese contexto favoreció o dificultó la eficiencia de ese monopolio.

En el quinto capítulo se presentan los comportamientos cíclicos de elaboración y venta de sal, una aproximación al margen de ganancia para los principales actores que intervinieron en la elaboración de sal, es decir el Estado por medio de los ingresos a la Hacienda Pública producto del monopolio y las ganancias de los contratistas; lo que permite observar la importancia del monopolio de la sal en cuanto a su rentabilidad. Como contraparte al nivel de rentabilidad de este monopolio, en último capítulo se hace un acercamiento al fraude que de diferentes formas se hizo a la renta de la sal, es decir al contrabando interno de sal.

1. REFORMAS A LA HACIENDA PÚBLICA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX

Con la independencia el régimen colonial no se logró abolir y a mediados del siglo XIX aún subsistía. En ese mismo periodo se empezaron a manifestar nuevas exigencias y ofertas de los mercados internacionales, representados en beneficios económicos. Ante estas nuevas oportunidades y la existencia de algunos grupos que no habían satisfechos sus intereses económicos y políticos, especialmente los altos estratos, éstos iniciaron su aspiración al control del Estado³⁰.

Estos nuevos grupos que empezaron a emerger en la vida política del país, acogieron nuevas ideas provenientes de Europa, en especial de Inglaterra, las cuales dieron origen a un movimiento progresista que empezó a ver con cierto desprecio y rechazo los vestigios coloniales, que no eran pocos y que se manifestaban particularmente en lo que tenía que ver con la administración del Estado y la economía. Desde 1841 en Inglaterra se introdujeron una serie de reformas con el objetivo de buscar la libertad de empresa y el incremento de la riqueza nacional, medidas que fueron seguidas por algunos de los hacendistas republicanos, entre los que se destacó Florentino González. Refiriéndose a esas reformas de origen europeo, Aníbal Galindo, uno de los Hacendistas destacados de mediados de siglo, las comentó en un texto publicado en 1874, donde afirmó: *“bajo el influjo de estas ideas y de estas reformas (liberales de origen inglés), que él (refiriéndose a Florentino González) había estudiado durante su larga permanencia en Europa, fue de allí llamado a desempeñar la Secretaría de Hacienda el señor Florentino González en octubre de 1846”*³¹

³⁰ KÖNIG, Hans-Joachim. En el camino hacia la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750 – 1856. Bogotá: Banco de la República, 1988. Pág. 420.

³¹ GALINDO, Aníbal. Estudio Económicos y Fiscales. Bogotá: Biblioteca Popular de Economía Anif – Colcultura, 1978. Pág. 151.

Producto de las experiencias, de la percepción de nuevas ideas y de sus reflexiones acerca de la Nueva Granada, Florentino González hizo un estudio en el que dejó plasmado la importancia y la forma de administrar los asuntos del Estado. Fruto de esas reflexiones, en 1840 publicó el libro titulado “Elementos de Administración Pública”, donde expuso y enriqueció las teorías que se habían desarrollado hasta ese momento relativas a la Administración Pública y a partir de ello analizó el sistema administrativo empleado en la Nueva Granada y la forma correcta, como según él, se debía manejar.

González en su libro concibió la Administración Pública como una ciencia encargada del “conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos”³²; a partir de entonces la administración fue vista por primera vez en Latinoamérica como una disciplina encomendada a ofrecer el conocimiento de los principios que regulan los asuntos de carácter público, sustentados por el saber científico con los cuales se guía las autoridades para desarrollar la misión de la Administración Pública³³. Dentro de ésta concepción, la Hacienda Pública fue vista como la principal dependencia del Poder Ejecutivo, al concebirla como la “Administración Suprema” por ser la encargada de la recaudación de las contribuciones, la distribución de ellas, la administración de propiedades y bienes nacionales, el crédito y la contabilidad³⁴; dejando en claro la gran importancia de este ramo dentro de la administración del Estado y de la necesidad de mantenerlo bajo un adecuado control.

Una vez posesionado en su cargo de Secretario de Hacienda durante la primera administración de Tomas Cipriano de Mosquera, una de las primeras tareas que

³² GONZÁLEZ, Florentino. Elementos de ciencia administrativa: comprendiendo el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano. Bogotá: ESAP, 1994. Pág. 71.

³³ *Ibíd.* Estudio introductorio. Pág. 22 - 23

³⁴ *Ibíd.* Pág. 168.

se propuso hacer fue reformar la Hacienda Pública y poner en práctica y aplicar sus reflexiones, de donde se obtuvo la segunda reforma de mediados de siglo.

1.1 PRIMERA REFORMA DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX (1846) “CENTRALIZACIÓN DE RENTAS NACIONALES”

A pesar que la historiografía nacional ya ha reconocido el papel de la Administración del 7 de Marzo en el proceso de modernización del Estado Neogranadino, se debe reconocer la importancia de la primera administración del general Tomas Cipriano de Mosquera (1845 – 1849) como la pionera en este proceso. Mosquera, inspirado principalmente en ideas e instrumentos adoptados del extranjero, producto de su cosmopolitismo y el de los secretarios de Estado de su administración³⁵, iniciaron una modernización del Estado con la adopción de algunas ideas liberales que inspiraron las posteriores reformas. En cuanto a lo económico buscaron extinguir la intervención del Estado y su carácter autoritario y promover la libre empresa. La abolición de una gran parte del monopolio del tabaco fue una de las primeras medidas que se efectuaron, al igual que la descentralización de una parte de las rentas³⁶, con lo cual se dejó tan sólo como renta nacionales las más importantes entre ellas las salinas y las aduanas; las cuales para un buen desempeño y rendimiento fueron expuestas a constantes reformas

Desde el inicio de esta administración se consideró que se debían hacer unas variaciones en el interior del gobierno, especialmente al interior de la Hacienda Nacional para obtener mayores rendimientos en sus finanzas y lograr una adecuada recaudación e inversión de las mismas. En su discurso de posesión, Mosquera afirmó que no era de extrañar que en una República naciente "como la

³⁵ MARTÍNEZ, Frédéric. El Nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia. 1845 – 1900. Banco de la Republica / Instituto francés de Estudios andinos. Bogotá. 2001. Pág. 53 – 55.

³⁶ GONZÁLEZ, Margarita. Las Rentas del Estado. Capítulo XIII. En: manual de historia de Colombia. Tomo II. Tercera edición. Procultura S.A.

nuestra, no se haya podido establecer un buen sistema rentoso i de contabilidad", por tanto era necesario trabajar sobre esta materia y sin una reforma a las leyes que la regían, poco sería lo que se podría hacer por la Nación; reforma sin la cual no se podría "ofrecer un buen cuadro del producto de los impuestos, ni un control de las cuentas, tampoco se podrían cubrir los gastos públicos i pronto llevaría a la bancarrota". El encargado de efectuar esta primera reforma fue el secretario de Hacienda Lino de Pombo³⁷; propuesta que ya se había presentado desde 1842, ante el estado precario en que quedó la Hacienda luego de terminada la guerra de los Supremos.

Por ello se trató de imponer un sistema de contratos y de arriendos para asegurar rentas fijas derivadas de las actividades de monopolios, entre ellos el de la sal, para que las contribuciones gravaran las rentas y no los capitales de las personas, reducir el número de funcionarios de la administración, con excepción del resguardo, para economizar los gastos de administración y reducir el déficit fiscal³⁸.

A pesar del objetivo trazado, la primera reforma se llevó a cabo bajo la premisa de centralizar la administración de las rentas nacionales, conocer su estado, los recursos con los que la administración podía contar para los gastos públicos y reformar las leyes tributarias que fueran funestas a la riqueza pública³⁹. La reforma fue aprobada por el Congreso por medio de la ley de 18 de mayo de 1846⁴⁰.

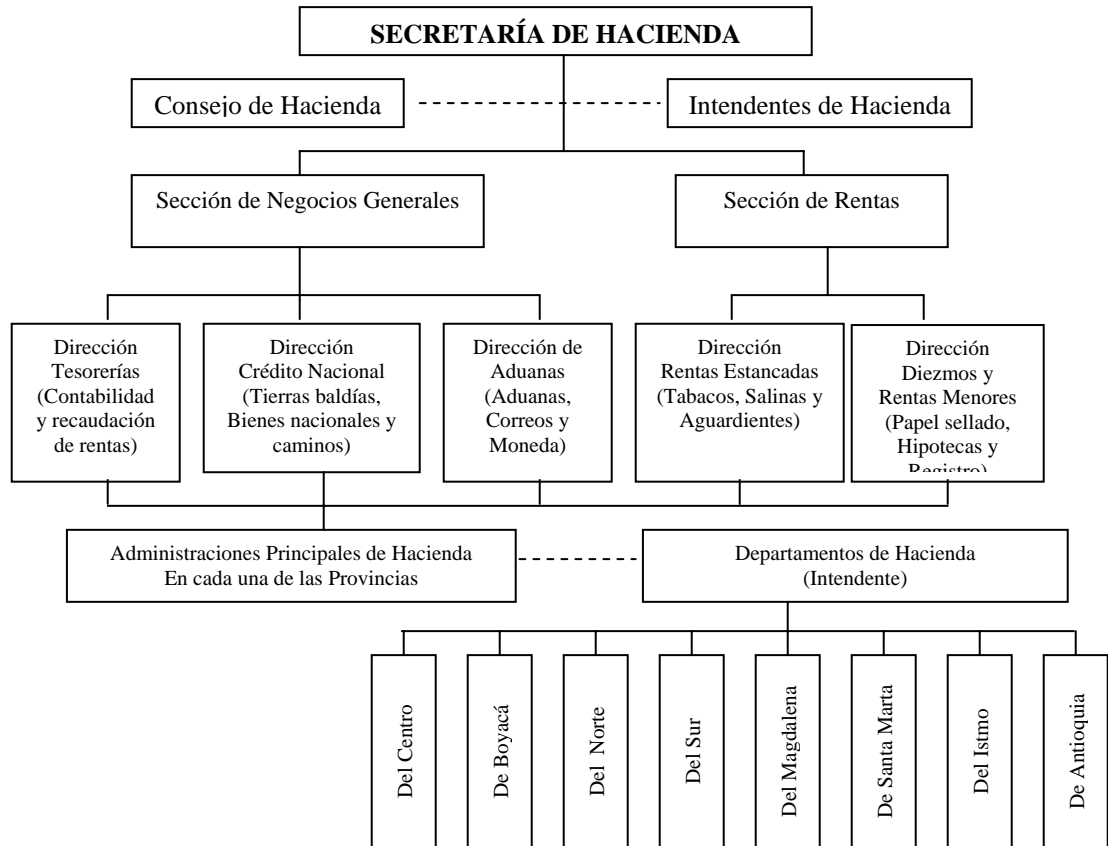
³⁷ Gaceta de la Nueva Granada (en adelante G.N.G.), 784 (5 de marzo de 1846). Mensaje del presidente de la Nueva Granada Tomas Cipriano de Mosquera al congreso constitucional de 1846. Bogota, 1 de marzo de 1846.

³⁸ LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Op. Cit., Pág. 75 – 76.

³⁹ G.N.G. 824 (27 de septiembre de 1846) Pág. 5. Circular de la secretaria de Hacienda a los intendentes de Hacienda. 22 de septiembre de 1846. Secretario de Hacienda, Florentino González.

⁴⁰ Ley 18 de mayo de 1846, reformatoria de la orgánica de la Hacienda nacional. Codificación Nacional de las leyes de Colombia. (De aquí en adelante se abreviará así: C.N.L.C.). Tomo XI. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Pág. 294-303.

Gráfica 1. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1846



Fuente: Ley de 18 de Mayo de 1846. Reformatoria de la Orgánica de la Hacienda Nacional, Decreto 3 de junio de 1846. Decreto de 29 de agosto de 1846. (Organigrama elaborado por el autor)

Con esta reforma se fijó y definió los principales cargos administrativos de la Hacienda y se modificó su estructura jerárquica. Las principales funciones del Secretario de Hacienda estuvieron orientadas a ejercer la dirección en la recaudación, en la administración, contabilidad y distribución de las rentas nacionales de acuerdo a lo dictado por el Poder Ejecutivo. Entre otras de sus funciones estuvo: presentar un informe general al congreso, en el que se diera cuenta de los productos de las rentas nacionales y los ingresos del tesoro del año económico anterior, donde se especificara los gastos ordinarios y extraordinarios

de cada uno de los ramos del Gobierno Nacional, presentar al congreso la cuenta general de pago de intereses y amortización de la deuda nacional.

En cuanto a la definición, función de los demás cuadros administrativos y sus jerarquías para dar un manejo racional a la administración, se crearon los cargos de los agentes auxiliares del Secretario como: el subsecretario, oficiales de su despacho, directores generales de rentas, los jefes de las oficinas de administración y contabilidad; otros funcionarios ya existentes, como los gobernadores de las Provincias, pasaron a ser parte de sus colaboradores.

Con esta reforma la Secretaría de Hacienda se dividió en dos *Secciones*, una de negocios generales y otra de rentas, cada una servida por un jefe de sección y dos oficiales⁴¹. A cambio de las dos Direcciones Generales de Tabacos y Crédito nacional que existieron hasta 1845, se crearon cinco *Direcciones Generales*: la dirección general de tesorerías, de Crédito nacional, de Rentas Estancadas, de Aduanas y la Dirección General de diezmos y rentas menores. Estas Direcciones fueron creadas para ayudar a las tareas del Secretario de Hacienda, y debían servir como conducto para la transmisión de las órdenes del ejecutivo a los empleados de Hacienda⁴².

La *Dirección General de Tesorerías* estuvo a cargo de un director y un subdirector. Entre sus funciones estuvieron: la centralización de las operaciones de contabilidad de todas las oficinas de recaudación y la distribución de las rentas nacionales, también debían encargarse del sistema de contabilidad de la Hacienda pública y llevar la cuenta de los ingresos y egresos del tesoro.

La *Dirección de Rentas Estancadas* estuvo encargada de las *rentas del tabaco*, de *salinas* y *aguardiente*. Por tanto se debía encargar de todo lo relacionado con

⁴¹ Decreto del 29 de agosto de 1846, con el cual se reglamento la ley del 18 de mayo. C.N.L.C. Tomo XI. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Pág. 445

⁴² G.N.G. 824 (27 de septiembre de 1846) Op. Cit.

estos negocios; en el caso de la renta de salinas, de la administración, la elaboración o el arrendamiento por cuenta del Estado y la gestión de la elaboración en las salinas que estuvieron en manos de particulares⁴³. Con esta ley se alcanzó uno de los primeros logros en cuanto a la centralización de la renta de salinas, pues a partir de 1846 se suprimieron los cargos de administradores o directores encargados de las rentas de tabacos, salinas y aguardiente, y estos mismos cargos se unieron en una sola dependencia centralizada, con lo cual las rentas más importantes, después de las aduanas, se empezaron a controlar y planificar de forma más centralizada⁴⁴.

La *Dirección General de Aduanas* estuvo encargada a la vez de la dirección de correos y moneda, y se encargaba de los impuestos y exportación de metales preciosos. La *Dirección General de Crédito Nacional* estuvo encargada del producto de tierras baldías, de la venta o arrendamiento de bienes y valores nacionales y de los caminos. Por último, la *Dirección General de Diezmos y Rentas Menores* estuvo también encargada de las rentas de papel sellado, de hipotecas y registro.

Los cinco directores generales de rentas formaron el *Consejo de Hacienda*, presidido por el secretario de Hacienda. El Consejo estuvo encargado de preparar, discutir, acordar y presentar al Secretario los proyectos de ley y decretos necesarios para el buen funcionamiento de la Hacienda. Cada uno de los directores generales de rentas debía presentar en el mes de enero al Secretario, una exposición del estado de los negocios que estaban a su cargo y era su deber pasar los documentos correspondientes a cada una de las secciones⁴⁵.

Con esta reforma el Poder Ejecutivo quedó facultado para formar *Departamentos de Hacienda* a partir de dos o más *Distritos de Hacienda*, ubicados estos últimos

⁴³ Decreto del 29 de agosto de 1846, Op. Cit 451.

⁴⁴ LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Op cit. Pág. 83

⁴⁵ Esta última parte se reglamento con el decreto del 29 de agosto de 1846. Op. Cit.

en la capital de cada una de las provincias. Los Departamentos que se crearon fueron ocho⁴⁶: 1° del centro, compuesta por las provincias de Bogotá, Mariquita y Neiva y del territorio de san Martín, la cabecera se ubico en Bogotá; 2° el de Boyacá, compuesto por las provincias de Casanare, Tunja y Vélez, su cabecera se ubicó en Tunja; 3° el del norte, compuesto por las provincias de Pamplona y Socorro, con cabecera socorro; 4° el del sur, formado por las provincias de Buenaventura, Cauca, Chocó, Pasto, Popayán y el territorio del Caquetá, con cabecera en Popayán; 5° el del Magdalena, formada por las provincias de Cartagena y Mompox, con cabecera en Cartagena; 6° el de Santa Marta, formado por las provincias de santa Marta, Riohacha y el territorio de la Guajira, con cabecera en santa Marta; 7° el del Istmo, formada por las provincias de Panamá y Veraguas, con cabecera en Panamá; y 8° el de Antioquia, formado por la provincia de Antioquia, con cabecera en Medellín.

Cada uno de los *Departamentos de Hacienda* estuvo bajo la dirección de un intendente, con funciones muy similares a las de los Directores generales de Rentas, las principales fueron: mantener las oficinas de su dependencia en buen estado, vigilar la conducta de los empleados de esas oficinas, cuidar la oportuna cobranza de los impuestos y llevar sus cuentas, remitir a la Secretaría de Hacienda cuadros trimestrales de los productos de las rentas y de su inversión, revisar mensualmente la caja, libros y documentos en las oficinas principales y de las demás oficinas de su dependencia por medio de visitas extraordinarias; presidir los remates y subastas de rentas, créditos, contratación de obras, suministros y transportes, procurando las mayores ventajas para el Estado. Además de las anteriores obligaciones los intendentes debían informar directamente al secretario de Hacienda todo lo relacionado al cumplimiento de las órdenes que hubiera dado, especialmente si era necesario una resolución del

⁴⁶ Decreto del 3 de junio de 1846. En ejecución de la ley de 18 de mayo de 1846, reformatoria de la ley orgánica de la Hacienda Nacional. Tomo XI. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Pág. 475 – 377

Poder Ejecutivo⁴⁷. Los intendentes también debían enviar informes del estado de cada una de las rentas a los directores generales cuando lo ordenaran, con el objetivo de preparar lo necesario para el buen manejo de los negocios y ellos luego los debían enviar a las oficinas que correspondieran⁴⁸. Por lo tanto estos intendentes estuvieron bajo el mando directo del secretario de hacienda y de los directores generales, dificultando un adecuado orden en la estructura jerárquica.

La función de los intendentes no se limitó tan sólo al control de las rentas nacionales, también podían revisar y mantener informada a la Secretaría de Hacienda sobre el estado de las rentas provinciales, cantonales y parroquiales o de cualquier establecimiento que recibiera fondos públicos; control que lo podían ejercer por medio de órdenes especiales del Poder Ejecutivo.

Los *Distritos de Hacienda*, también denominados por la ley del 18 de mayo de 1846 como *Administraciones Principales de Hacienda*, estuvieron ubicados en cada una de las provincias a cargo de dos empleados, un administrador contador y un tesorero pagador. Sus funciones fueron: recaudar y distribuir todas las rentas, contribuciones y arbitrios del tesoro nacional en el distrito bajo su jurisdicción, enviar mensualmente las relaciones de ingresos, pagos y gastos de estas administraciones. Estas oficinas eran dependientes directamente de los respectivos directores generales de rentas, de acuerdo a los ramos que administraran y de la Dirección General de Tesorería respecto a gastos y pagos que no fueran de la competencia de la Dirección de Crédito Nacional. En las Administraciones Principales de Hacienda se incorporaron las administraciones de Aduanas, Tabacos y Correos, y las tesorerías de diezmos. Las Administraciones Principales se debían encargar del manejo de la caja y de la recaudación de las rentas nacionales por medio de los colectores de cantón, circuitos o territorio,

⁴⁷ G.N.G. 824 (27 de septiembre de 1846) Op. Cit.

⁴⁸ *Ibíd.*

quienes fueron sus agentes. La principal función de estas Administraciones fue la recaudación y la respectiva distribución de los fondos recolectados.

Las administraciones anteriormente mencionadas fueron el último escalafón dentro la estructura jerárquica de la Hacienda Pública y estuvieron bajo el control de todas las direcciones generales, lo cual dificultó que se diera una organización bien estructurada dentro de la Hacienda, pues los cinco directores generales daban órdenes a estos administradores; por tal razón "...el esquema no era el mejor ya que no se tenía una columna administrativa encabeza de cada Dirección General, sino que estas debían compartir la responsabilidad de ordenar a los administradores principales de hacienda en el área de su competencia"⁴⁹.

Para inicios de marzo de 1847, aún no se había podido ejecutar de forma completa esta reforma. De las Administraciones de Hacienda que se crearon en cada uno de los distritos, para ese año sólo estaba funcionando la de Bogotá, en los demás distritos aún no se había podido establecer por no haberse creado un modelo de contabilidad para todas estas oficinas⁵⁰.

A pesar de las dificultades en la aplicación de esta reforma, se logró organizar algunas oficinas, se puso en evidencia algunos problemas del antiguo sistema gracias a los informes presentados por los Intendentes de Hacienda, dándose mayor regularidad en los trabajos y conociendo más el personal encargado de los caudales públicos, lo que permitió que en ese año las cuentas fueron más claras. A pesar de esos logros la reforma fue considera insuficiente por no haberse creado los Distritos de Hacienda, por lo cual -según el Presidente-, se debía hacer una reforma adicional a la ya efectuada. En este nuevo proyecto se debía incluir todo lo necesario para llevar un mejor control de las percepciones y distribución de las rentas, una mayor simplificación de las operaciones de las cuentas y una

⁴⁹ LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Op. Cit. Pág. 84

⁵⁰ G.N.G. 866 (4 de abril de 1847) Pág. 214. Memoria de Hacienda de 1847, presentada por el secretario de Hacienda Florentino González.

mayor perfección de estas; con la nueva reforma se esperaba "conocer que una nueva era se va (iba) a presentar i que al fin saldremos del caos en que hemos permanecido por tantos años, sin poder conocer el verdadero monto de las contribuciones, ni su inversión"⁵¹.

1.2. REFORMA DE 1847. "CENTRALIZACIÓN Y FISCALIDAD"

Ante la ineficacia de la anterior reforma, se presentó la segunda en el transcurso de la administración del presidente Mosquera, tarea que estuvo a cargo del Secretario de Hacienda Florentino González, quien sustituyó a Lino de Pombo. Con este proyecto de reformar la Hacienda, además de los cambios en su organización, creando nuevas dependencias y un nuevo orden jerárquico de los cargos, se propuso hacer una reforma fiscal con el objetivo de aumentar los ingresos del Estado.

Florentino González presentó este nuevo proyecto de reforma bajo el criterio de autoridad que le daba el ser un conocedor "práctico de las disposiciones que rijen en la nación en que la administración es más perfecta (Inglaterra)". Con esta reforma se pretendía cambiar la legislación Hacendística, crear nuevos empleos, mejorar la distribución de los negocios entre las oficinas generales para asegurar la dirección uniforme y ordenada de las rentas nacionales y la centralización de sus cuentas⁵².

Según González, hasta ese momento la administración no conocía los recursos con que podía contar para los gastos de la Administración Pública, porque la recaudación y manejo de las cuentas habían estado en manos de funcionarios dispersos debido a "el añejo sistema que se ha(bía) seguido en las oficinas de Hacienda" y los intentos de mejorar el sistema Hacendístico sólo habían

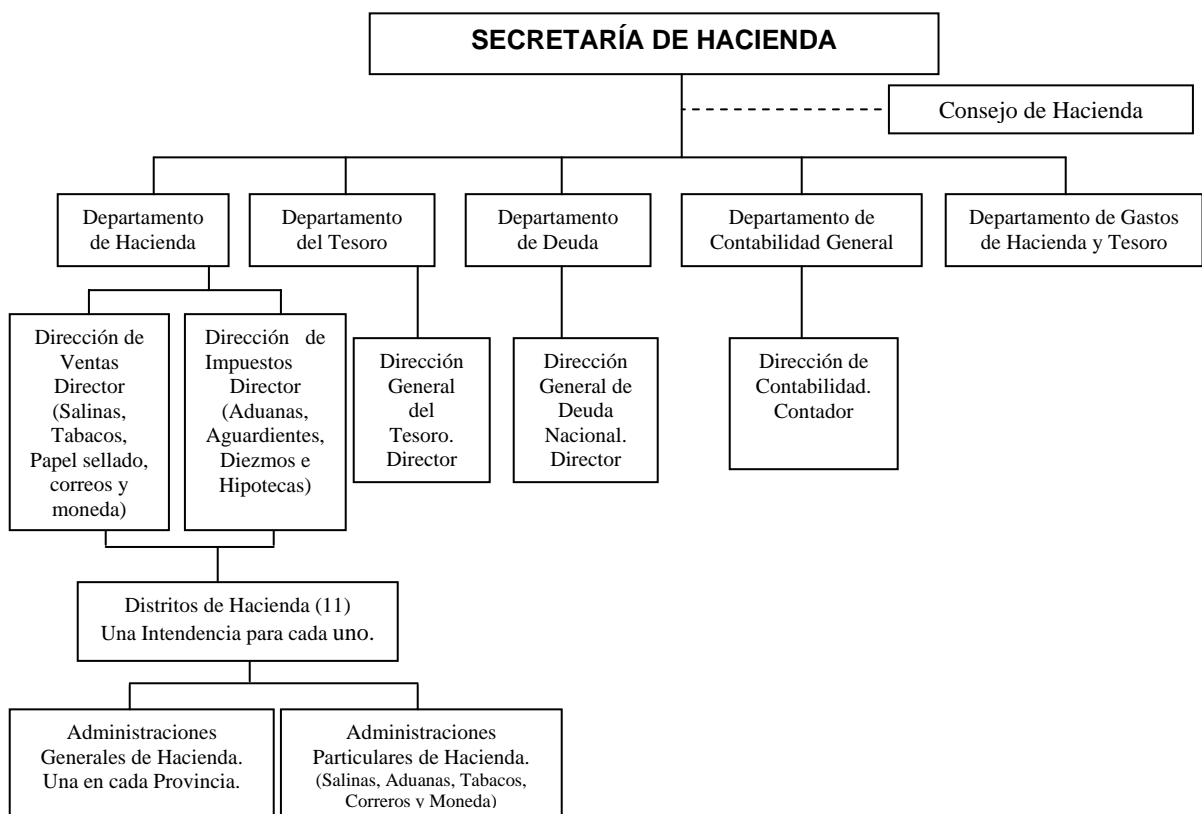
⁵¹ G.N.G. 857 (4 de marzo de 1847). Mensaje del presidente T. C. de Mosquera al Congreso de 1847.

⁵² G.N.G. 866 (4 de abril de 1847) Pág. 214. Op. Cit

aumentado la confusión; se había implantado (con la reforma de 1846) una contabilidad bajo el método de partida doble y una oficina de Contaduría General sin que ninguno de estos respondiera con su objetivo, y tan solo se había aumentado el número de empleados sin simplificar el sistema.

Una de las innovaciones del nuevo proyecto fue la creación de los Departamentos Administrativos dentro de las demás Secretarías de Estado para establecer los fondos para los gastos, liquidación y ordenación de los pagos, que hasta ese momento se había hecho en desorden⁵³.

Gráfica 2. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1847



Fuente: Ley de 7 de junio de 1847, Orgánica de la Administración de Hacienda Nacional. Ley de 2 de junio de 1848, adicional a la del 7 de Junio de 1847. Ley 2

⁵³ Ibíd.

de junio de 1849, adicional a la del 7 de junio de 1847. (Organigrama elaborado por el autor)

Aprobada esta reforma por el Congreso, la Administración Pública quedó organizada en 16 *Departamentos*: el de Hacienda, del Tesoro, de Contabilidad General, de Deuda Nacional, de Gastos de Hacienda y del Tesoro, de Gobierno, del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia, de Guerra, de Marina, de Obras Públicas, de Agricultura, Minas, Manufacturas y Comercio, de Instrucción Pública, de Culto, y de Beneficencia y Recompensas⁵⁴. Con esta nueva reforma no solo se dividió la Secretaría de Hacienda en diferentes secciones o Departamentos como en la reforma anterior, sino que se aplicó a toda la Administración Pública con el objetivo de llevar un mejor control y programación de los gastos.

Los Departamentos de Hacienda, del Tesoro, de Deuda Nacional, de la Contabilidad General y el Gastos de Hacienda y del Tesoro quedaron bajo el control de la Secretaría de Hacienda. Para el despacho de los negocios de esta Secretaría su parte administrativa debía estar compuesta por el Secretario, un Subsecretario y cinco secciones que debían estar a cargo de cinco jefes de sección y cinco subjefes y los subalternos que el Secretario determinara.

Estas cinco secciones en las que quedó organizada la Secretaría de Hacienda fueron: la *Dirección General del Tesoro*, la *Dirección General de Deuda Nacional*, la *Dirección General de Contabilidad*, la *Dirección General de Impuestos* y la *Dirección General de Ventas*; en las dos últimas se dividió el *Departamento de Hacienda*. De estas cinco secciones, cuatro de sus jefes fueron Directores generales de Hacienda y el otro Contador.

⁵⁴ Ley orgánica de la administración de Hacienda Nacional del 7 de junio de 1847. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Tomo XII. Págs. 146 – 156.

Con esta nueva reforma las funciones del Secretario no tuvieron un cambio sustancial y bajo él quedó primeramente el Departamento de Hacienda, el cual se dividió en dos direcciones generales, una de ventas y la otra de impuestos, cada una bajo la responsabilidad de un director. La Dirección General de Ventas estuvo encargada del control de las *rentas* que provenían de la venta de bienes o mercancía del Estado como salinas, tabacos, papel sellado, correos, moneda y demás pertenecientes a la Nación. La Dirección General de Impuestos fue la encargada del control de los *impuestos* con que estaban gravados los granadinos o sus propiedades como aduanas, aguardientes, diezmos, hipotecas y registro entre otros. La función principal de estas Direcciones estuvo orientada a llevar las cuentas centralizada de las rentas o impuestos que estaban a su cargo, hacer los proyectos de presupuestos anuales de ingresos de las rentas o impuestos, llevar el control de los empleados de las Administraciones Generales de Hacienda y de las particulares y de sus sueldos, fijar las condiciones bajo las cuales se celebraban los contratos; y lo más importante, preparar y presentar al Secretario de Hacienda informes relativos a las rentas que estaban bajo su cargo, proponer al secretario de Hacienda las medidas necesarias para la mejor administración de las rentas e impuestos y proponer las listas de los administradores generales de Hacienda y particulares de rentas. Con esta reforma se suprimió el Consejo de Hacienda y la Dirección General de Aduanas que había sido creada con la reforma de 1846, y esta última pasó a ser parte de la Dirección General de Impuestos.

Con el objetivo de controlar y mejorar el recaudo fiscal, el territorio de la República se dividió sólo en *Distritos de Hacienda* y se eliminaron los Departamentos. Se crearon 11 Distritos: El distrito del sur, conformado por las provincias de Barbacoas, Pasto, Popayán y Túquerres; el distrito del Cauca, por las provincias del Cauca, Buenaventura, y Chocó; el distrito del centro, por las provincias de Bogotá, Mariquita y Neiva; el distrito de Casanare, por esta provincia; el distrito de Boyacá, por la provincia de Tunja y Vélez; distrito del Norte, por las provincias de

Pamplona y Socorro; el distrito de Antioquia, por esta provincia; distrito del Magdalena, por las provincias de Cartagena y Monpox; distrito de Santa Marta, por esta provincia; distrito de Ríohacha, por la provincia esa provincia, y el del istmo, compuesto por las provincias de Panamá y Veraguas. Con esta reforma se pasó de ocho a once distritos de Hacienda. Entre los nuevos, estuvo la creación del distrito exclusivo para la provincia de Casanare.

En cada uno de esos Distritos había una *Administración General de Hacienda* y una *Intendencia General de Hacienda*. La Administración estuvo a cargo de un administrador general y de un contador. Las funciones del administrador fueron: liquidar las contribuciones nacionales cuya recaudación no se debía hacer en las administraciones particulares, notificar a los deudores sobre su monto y percibir el recaudo, usar la jurisdicción coactiva si era necesario, hacer un presupuesto anual del recaudo de las rentas, los cuales debían pasar, según los ramos a los respectivos directores de rentas y al contador general; también debían llevar ante los jueces si era necesario los negocios de interés de la Hacienda nacional, examinar mensualmente las cuentas de los colectores de distrito e informar al Poder Ejecutivo la conducta y manejo de los administradores. La Intendencia General estuvo a cargo de un intendente, quien era el encargado de ejecutar las órdenes del Poder Ejecutivo, de los directores de Hacienda y del contador general en todo lo relativo al gasto.

Para garantizar el debido control en la recaudación de las rentas e impuestos como Tabacos, Salinas, Aduanas, Correos y casas de moneda, se crearon unas *Administraciones Particulares de Hacienda* en donde fuera necesario, encargadas de cada uno de esos ramos. Para el caso de las aduanas, se debían crear administraciones en cada uno de los puertos habilitados para la importación y exportación en los que el Poder Ejecutivo lo creyera conveniente. Cada una de esas administraciones debía estar servida por un administrador, un contador y los subalternos necesarios. La función de estas administraciones fue la de liquidar,

recaudar y llevar la contabilidad de los derechos nacionales sobre los productos que se importaran o exportarán y sobre los buques que entraran y salieran de los puertos. Al igual que las Aduanas, para la renta de Salinas y Tabacos también se crearon estas administraciones donde fuera necesario y para ello se dieron disposiciones especiales⁵⁵. Con esta nueva organización se centralizó el control de las rentas más importantes, ya que las Aduanas y la renta de Salinas que estaba bajo el control de los Departamentos de Hacienda ubicados en algunas capitales de Provincias, pasaron a ser controladas de forma directa por las Secciones Generales de la Secretaria de Hacienda, renta de Salinas por la Sección de Ventas y las Aduanas por la de impuestos.

Esta reforma se complementó con una ley de sueldos para algunos de los empleados de Hacienda, con la cual se trató que los cuadros burocráticos encargados de la administración de la Hacienda Nacional prestaran sus servicios con mayor lealtad, especialmente los encargados de la recaudación de las rentas y contribuciones nacionales. El objetivo de esta ley fue aumentar los sueldos eventuales y ofrecer -según el secretario de Hacienda Florentino González- un aliciente y proporcionar sueldos suficientes, de lo contrario ninguna persona estaría dispuesta a hacerse cargo de estos recaudos. Por tal razón se propuso en el proyecto de ley que de las rentas recolectadas por los colectores, ellos percibieran por sueldo eventual entre el 25 y el 40%, argumentando que el costo de la recaudación terminaba siendo económico si se aprobaba esta ley, ya que el costo general de la recaudación por todos los administradores no pasaría del 10% del total de lo recaudado. Disposición que sería más acertada que la anterior reforma de 1846, según la cual el sueldo de cualquier administrador no podía pasar del 20%, disposición inaplicable en Santamarta, Casanare o en Riohacha,

⁵⁵ Véase reforma de salinas de 1847.

donde la asignación salarial no era suficiente para que los recaudadores vivieran y menos para que se continuara con la existencia de esas rentas⁵⁶.

Esta ley adicional fue aprobada el 1 de junio de 1847 y a los principales empleados de la dirección de la Hacienda como el Secretario, Subsecretario, Contador, Directores generales y todos los empleados dependientes de estos jefes se les asignaron sueldos fijos. Para los empleados encargados de la recaudación de las rentas y contribuciones nacionales se les asignó sueldos eventuales que podían fluctuar entre 7 y el 25% en el caso de Casanare, en el de Riohacha hasta el 30% y en Santamarta hasta el 40% del producto de las rentas que se recaudaran en cada una de las Administraciones Generales; cada una de éstas se debía hacer cargo de los gastos de oficina, de los sueldos de los colectores y subcolectores, del transporte del dinero y de documentos y de todos los gastos que originara la administración⁵⁷.

De esta forma, pese a la a la concepción moderna de González, con la nueva fijación de salarios eventuales se continuo, por lo menos en este aspecto, con un tipo de administración tradicional, ya que una burocracia moderna implica una asignación salarial fija y no porcentual de lo recaudado, lo que significaría un botín o salario a destajo propio de una burocracia de antiguo régimen.

Esta reforma inició su vigencia al inicio del año económico 1847 - 1848, es decir el primero de septiembre de 1847, organizando las Direcciones Generales de Hacienda, la Oficina central de Contabilidad General y las secciones de contabilidad de las otras secretarías de Estado; se dividió la República en 11 distritos y se establecieron en estos las Intendencias Generales, se establecieron

⁵⁶ G.N.G. 874 ((ilegible) de mayo de 1847) Pág. 281. Informe del secretario de Hacienda dirigido al Congreso sobre el proyecto de ley de sueldos complementaria a la ley orgánica de la Hacienda Nacional

⁵⁷ G.N.G. 885 (10 de junio de 1847) Pág. 366. Ley del 1 de junio de 1847, sobre sueldos, complementaria a la orgánica de la administración de la Hacienda Nacional.

las Administraciones Generales y Particulares de Hacienda y las Tesorerías Generales de Distritos.

Luego de ponerse en ejecución esta reforma, el Poder Ejecutivo esperó que en poco tiempo se comprendiera el nuevo sistema de Hacienda y que las rentas tuvieran un aumento progresivo; de lo cual se tuvo conciencia que no sería inmediato⁵⁸.

Entre los logros de esta reforma se destacó el aumento de la venta de sal, gracias también a la ley de salinas del 26 de mayo de 1847, con la cual se rebajó el precio y aumentó el consumo en las salinas administradas⁵⁹, se logró desarrollar el sistema de Contabilidad que con la reforma anterior (1846) tan sólo se había bosquejado, y el Contador General se ocupó de la redacción y circulación de los reglamentos y modelos necesarios para el establecimiento de la contabilidad, dificultándose una vez más por problemas técnicos la circulación de estos reglamentos, esta vez por la falta de buenas imprentas en la capital, por tanto se tuvo que hacer por medio de copias manuscritas, lo que retardo su ejecución.

El 2 de junio de 1848 se reestableció el Consejo de Hacienda que había sido creado con la ley del 18 de mayo de 1846 y suprimido con la ley de reforma de Hacienda del 7 junio de 1847. Este consejo quedo compuesto no solo por el secretario de Hacienda, el subsecretario, los directores generales de ventas, impuestos y crédito nacional (como en la ley del 18 de mayo de 1846), sino también por el Administrador General del Tesoro, el Contador General y el juez mayor presidente de la corte de cuentas, entre otros de menor importancia. Al igual que en el Consejo primeramente creado el presidente de éste fue el Secretario y el Subsecretario de Hacienda, pero no tenia voto en el Consejo, tan sólo tenia voz para proponer y dirigir el debate, y su deber era el de escuchar el

⁵⁸ G. O. 980 (18 de mayo de 1848) Pág. 310. Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1848.

⁵⁹ Véase: Efecto de las reformas de salinas. Cap 2.

dictamen del Consejo de Hacienda para solicitar ante el Congreso empreritos o recursos extraordinarios para la formación del presupuesto nacional de cada año, el cual se debía discutir con anterioridad en el Consejo, para proponer el reglamento al Poder Ejecutivo para la contabilidad, para proponer ante el Poder Ejecutivo el nombramiento de intendentes generales, administradores generales y particulares de Hacienda (como los de Salinas y Aduanas) y pagadores generales y particulares⁶⁰.

Al finalizar la administración Mosquera, él afirmó que la política Hacendística había ocupado un lugar primordial dentro de su mandato y para ese propósito se siguieron ideas e instrumentos adoptados del exterior, se siguió

...el ejemplo de otras naciones que nos habían precedido en esta marcha..., Naciones adelantadas en la ciencia en gobernar como los Estados Unidos buscaron el hombre que necesitaba para desembrollar la confucion de su hacienda... La Nueva Granada tenia que emprender la misma reforma contando con la propia capacidad de sus hijos. Bien conocía... (Mosquera) que la administración de hacienda es de todas las partes del servicio publico aquella que toca mas inmediateamente a los diferentes intereses de la sociedad: ella produce el bienestar o la desgracia de los pueblos,... i cuando el desorden se ha introducido en la administración de la Hacienda, amenaza una revolución a la sociedad.

Además de las reformas a la organización de la Hacienda también se reformó las rentas nacionales con el objeto de aumentar los ingresos, entre éstas la renta de Salinas. Otras de las reformas que Mosquera consideró que habían sido muy importantes en su administración fue la organización de la Estadística y la contabilidad, y consideró como una frustración el no seguirse las ideas liberales

⁶⁰ Ley del 2 de junio de 1848 adicional a la del 7 de junio de 1847 orgánica de la administración de Hacienda Nacional. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Tomo XIII. Págs. 210 – 218.

que se estaban difundiendo, pues mientras en el mundo ya no se mantenían sistemas restrictivos y la industria se estaba sacudiendo del yugo restrictivo que imponían los gremios y se estaba desarrollando un gran campo de igualdad, libertad y justicia, “entre nosotros apenas había penetrado, i sí se conocía la importancia, no así los medios de desarrollar la riqueza publica”⁶¹.

1.3 REFORMA DE 1850. “DESCENTRALIZACIÓN AL SISTEMA DE HACIENDA Y FISCAL”

Luego de la Administración de Mosquera continuó la del Presidente José Hilario López (1849 – 1853), quien desde su inicio planteó la necesidad de continuar prestando gran atención a la Hacienda Pública, y el objetivo principal que se propuso fue economizar en la gestión de la Hacienda y en general en la Administración Pública, mostrando gran interés en aliviar la industria y la pobreza de la Nación por medio del sistema fiscal y defendiendo la libertad de industria⁶².

Una de las mayores preocupaciones de esta administración fue el cumplir las obligaciones crediticias del Tesoro Nacional con los acreedores del exterior e interior, y ante la insuficiencia de los ingresos por la precaria situación fiscal, propuso ensayar las economías que fueran posibles, lo cual ya se había iniciado con la reducción del Ejército. A pesar de la precaria situación fiscal y del monopolio del tabaco haber sido uno de los ingresos más importantes del Estado en los últimos años, éste se abolió bajo la idea de la defensa de la libertad de industria⁶³.

Otra de las preocupaciones de esta Administración en cuanto a la Hacienda estuvo en la contabilidad, la cual, según el Secretario, no había existido

⁶¹ G. O. 1029 (4 de marzo de 1849) Mensaje del Presidente T. C. de Mosquera al Congreso de 1849. Pág. 70 - 71

⁶² G. O. 1034 (4 de abril de 1849) Mensaje del Presidente José Hilario López al Congreso de 1849.

⁶³ G. O. 1040 (29 de abril de 1849) *Ibíd.* Pág. 153-154

propiamente y era indispensable para la buena administración, pues a pesar de haberse puesto en funcionamiento desde 1846, se dificultó su puesta en marcha porque gran parte del personal no entendió su funcionamiento, lo que entorpeció la posterior centralización de la información⁶⁴. Esa falta de una contabilidad centralizada impidió el conocimiento de la situación fiscal por la precaria información que el gobierno tenía del total del activo y del pasivo de la República, por la falta de un inventario completo de los haberes y de toda la deuda pública del Estado⁶⁵. Lo anterior sumado a la presión que hicieron los acreedores extranjeros, especialmente los de Londres, llevó a esta administración a replantear el sistema de Hacienda para economizar en su funcionamiento.

Manuel Murillo Toro, quien inicio como Secretario de Hacienda de esta administración fue el encargado de llevar a cabo la tercera reforma, y para poner en práctica los objetivos propuestos, se inicio un proceso de descentralización, se suprimieron una serie de dependencias que habían sido creadas en la reforma anterior, consideradas por esta administración como inútiles y se disminuyó el número de funcionarios encargados de la administración de la Hacienda nacional. El proceso de descentralización consistió por un lado en continuar con el propósito de la anterior reforma de centralizar los ingresos más importantes y por el otro descentralizar, dejando a las localidades los demás ingresos, pero a diferencia de la anterior y continuado con el ideario liberal, se propuso abolir la renta de salinas y aduanas a cambio de la creación de un impuesto único y directo; propuesta que terminó rechazando el Congreso. Para llevar a cabo este cometido se presentó al Congreso los proyectos de ley sobre descentralización de las rentas y gastos, sobre crédito nacional, aduanas y arbitrios fiscales; proyectos que según la administración, sí se aprobaban sacarían al Estado de esta situación dificultosa,

⁶⁴ G. O. 1108 (21 de marzo de 1850) Informe del secretario de Hacienda al Congreso del 1850. Pág. 114 - 120.

⁶⁵ G. O. 1050 (3 de junio de 1849) Informe del secretario de Hacienda sobre la situación del Tesoro Nacional. Pág. 236.

de lo contrario sería necesario imponer nuevas contribuciones, aumentando la penuria de las mayorías⁶⁶.

Además con la descentralización de los gastos y de las rentas se pretendía evitar la disminución del rendimiento de las rentas a causa de la centralización, la cual aumentaba los gastos públicos y la indiferencia en las localidades en la administración y recaudación de las rentas nacionales, lo cual según el secretario de Hacienda, ya había sucedido en varias ocasiones, por que "... los ciudadanos por intereses de localidad... se creen en el deber de favorecer el fraude, o las confabulaciones de los licitadores en los remates de las rentas, disminuyendo así los ingresos del Tesoro, desmoralizando la opinión i debilitando el celo de los empleados nacionales." Con lo que de cierta forma se dejó en claro el conocimiento que tenía el Estado central del fraude, contrabando y demás acciones que perjudicaban el fisco.

La postura de Murillo Toro ante la política de descentralización no sólo fue una postura ante una salida a la dificultad financiera, sino un pensamiento político con el que se trataba de implantar el espíritu de libertad por medio del impulso a las localidades a partir

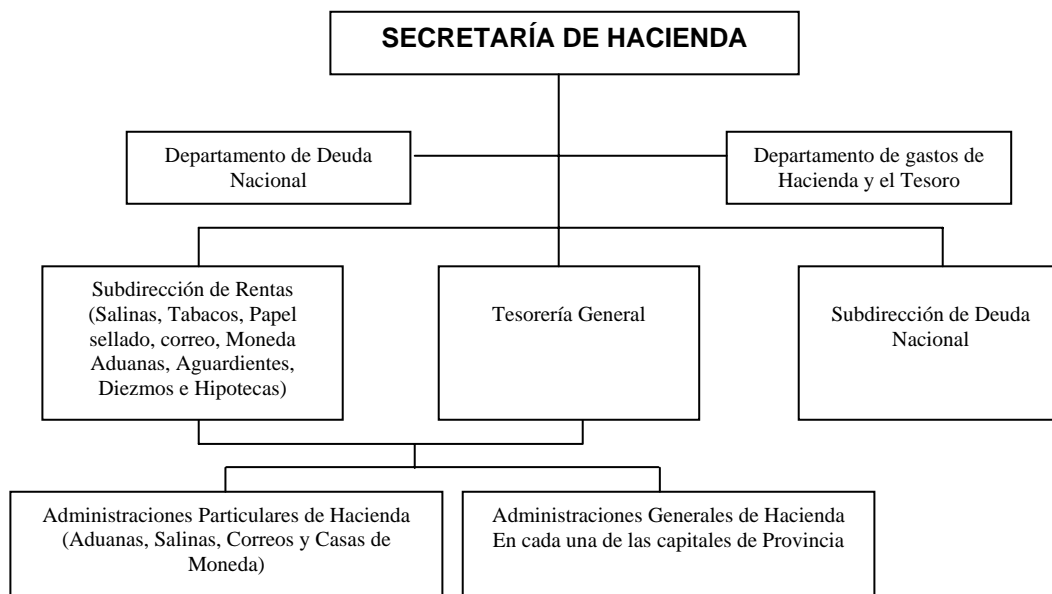
... de desembarazar al Gobierno de tantas menudencias que sirviendo de alimento a los partidos, i ocupando el tiempo de los altos funcionarios, ni son bien dirigidas por la autoridad central, ni sirven para otra cosa que para acarrear mayores odiosidades a los gobernantes i exponerlos a las mas groseras i degradantes calumnias.

También consideró que dentro del proyecto de descentralización se debía dejar al Gobierno General tan solo la renta de aduanas, la de papel sellado y la quinta parte de la rentas municipales que se deberían de exigir por algunos años como

⁶⁶ G. O. 1103 (3 de marzo de 1850) Mensaje del Presidente José H. López al Congreso de 1850. Pág. 73 - 76.

subsidio; recursos que si eran bien administrados, con ellos se podría hacer frente a los gastos de mantenimiento, auxiliar las empresas de utilidad pública, mantener el crédito y el pago de la deuda y dejar de lado toda aquella confusión dentro de la Hacienda .⁶⁷

Gráfica 3. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1850



Fuente: Ley del 20 de abril de 1850, sobre descentralización de algunas rentas y gastos públicos y sobre organización de la Hacienda Nacional. (Organigrama elaborado por el autor)

Dicha reforma se inició en 1849 con la ley de 2 de junio, con la que se suprimieron los *Distritos de Hacienda*, creados con la anterior, se suprimieron las *Intendencias Generales de Hacienda*, lo cual ya se había iniciado desde la administración de T. C. De Mosquera al suprimir los Distritos Generales de Hacienda de Riohacha y de Casanare el 1 de septiembre de 1848 e incorporándose este último al de Boyacá⁶⁸. También se suprimió la *Tesorería General*, las Tesorerías subalternas de pago y las Administraciones generales de Hacienda y a cambio se creó en cada una de

⁶⁷ G. O. 1109 (24 de marzo de 1850) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1850. Pág. 122.

⁶⁸ G. O. 999 (13 de agosto de 1848) Decreto del 11 de agosto de 1848. Pág. 464.

las capitales de las Provincias una *Administración General de Hacienda* unificando las funciones del pagador y recaudador; se facultó al Poder Ejecutivo para fusionar las colecturas de los cantones y las Administraciones de Hacienda; pero se continuó conservando separadas las *Administraciones Generales de Hacienda* de las *Administraciones Particulares* de Aduanas, Salinas, Correos, Casa de moneda y las de Factorías de tabaco⁶⁹.

Una vez suprimidas las oficinas que fueron consideradas como inútiles, el Secretario consideró que la Hacienda había mejorado en su administración, en la economía de su funcionamiento y se habían aclarado los deberes y obligaciones de los funcionarios por que "... Ese pesado i dispendioso tren de empleados que creo la lei de 7 de junio de 1847, no producía sino confusión, retardos i considerables gastos". Esta nueva administración consideró a los antiguos empleados un gran problema por ser quienes habían puesto mayor número de dificultades para el buen funcionamiento de estas oficinas, estaban acostumbrados a estar rodeados por una gran cantidad de personal y auxiliares, lo que produjo gran desorden; razón que llevó a la necesidad de prescindir de muchos de ellos. Al igual que la reforma anterior, esta se puso en ejecución cinco meses después (1 de noviembre) por problemas técnicos, pues no se pudo redactar e imprimir a tiempo los reglamentos de esta ley.

Murillo Toro muy optimista de lo que se podía hacer en los cuatro años de esta administración, consideró que a pesar de no ser lisonjera la situación de esta Secretaría, tampoco era desesperante para el porvenir, porque sí "... aun la misma prospera Union norte-americana, lucha (bá) con dificultades casi insuperables para facilitarse recursos...", no era de extrañar que la Nueva Granada que tan solo tenía 30 años de nacionalidad, luego de independizarse del gobierno más retrogrado que existía en Europa y de luchar contra el legado

⁶⁹ Ley del 2 de junio de 1849 adicional a la del 7 de junio de 1847 orgánica de la administración de Hacienda Nacional. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Tomo XIII. Págs. 493 – 499.

colonial, se encontrara en dificultades para pagar sus deudas; y a pesar de estas dificultades, asegurándose la paz, mejorando los diferentes ramos de la Administración Pública con personal capacitado, destruyendo los monopolios y disminuyendo los gastos públicos, al final de esta administración se podía presentar una situación financiera más lisonjera.

Este proyecto de descentralización se empezó a desarrollar a partir de la ley de descentralización de algunas rentas y gastos públicos, y sobre la organización de la Hacienda nacional del 20 de abril de 1850⁷⁰. Con esta ley se declararon como rentas nacionales tan solo las aduanas, correos, amonedación de metales, papel sellado, aprovechamientos, bienes nacionales y las salinas, las cual se propuso al congreso su abolición; los demás ingresos que hasta ese momento percibía el tesoro nacional se cedieron a las provincias, de tal forma que las cámaras provinciales fueron las encargadas de decidir el aumento o disminución de estas rentas y contribuciones.

Continuando con el objetivo de economizar en el funcionamiento de la Administración Pública, se redujo el número departamentos de la Administración nacional y se dio nuevo orden a la Secretaría de Hacienda. Contrario a los dieciséis Departamentos en que se encontraba dividida la Administración nacional para el control, liquidación y ordenación del gasto, con esta reforma estos Departamentos se redujeron a ocho: de Gobierno, Deuda nacional, Justicia, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Beneficencia y Recompensas y Gastos de Hacienda y Tesoro.

La Secretaría de Hacienda se reformó dejando bajo su cargo los Departamentos de Deuda nacional y Gastos de Hacienda y el Tesoro, se suprimieron las direcciones generales en que estaba dividida esta Secretaría y para el despacho y

⁷⁰ Ley del 20 de abril de 1850 sobre descentralización de algunas rentas y gastos públicos, y sobre organización de la Hacienda nacional. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Tomo XIV. Págs. 32 - 40.

funcionamiento tan sólo se dejaron al secretario, al subsecretario, quien se debía encargar de la sección central y de contabilidad del departamento de gastos Hacienda y del tesoro; un subdirector de rentas, quien se debía encargar de las funciones del director general de ventas e impuestos; un subdirector de crédito nacional, quien se debía encargar de la dirección del ramo y de la contabilidad de este departamento; tres tenedores de libros, hasta nueve escribientes, un archivero, un portero y un sirviente. Se reorganizó la Tesorería General ubicada en la capital de la República y quedó encarga de los pagos al igual que los demás funcionarios que el Poder Ejecutivo designara para esto. Con esta ley se suprimieron las Administraciones Generales de Hacienda, colecturías y subcolecturías de rentas nacionales. Esta ley se puso en ejecución el primero de enero de 1851.

Una vez se puso en marcha esta reforma, fueron muchas las injurias que recibieron los funcionarios de Hacienda por no mostrar rápidamente los resultados esperados. A pesar de ello el Secretario de Hacienda afirmó que todas las Provincias contaban con las rentas necesarias para los gastos de sus respectivos presupuestos, con excepción de las Provincias de Mompox, Popayán, Riohacha, Socorro y Casanare, esta ultima caracterizada por su pobreza a consecuencia de la guerra de independencia, pues "... su población i su riqueza toda, se encontraban hoi en imposibilidad de atender a todos los gastos que exige su administración, i en favor a ella se puede hacer una escepcion a la regla general".

Para el año de 1851 luego de ponerse en ejecución la ley de descentralización, las Provincias mas adelantadas en el nuevo sistema de Hacienda municipal eran las de Antioquia, Bogotá, Cartagena, Choco, Mariquita, Mompox, Pamplona, Santamarta, Socorro y Vélez, las cuales habían tenido regularidad y progreso en los ramos de contabilidad, lo que demostró al Gobierno nacional que las localidades estaban adquiriendo madurez. A pesar de esto el Secretario de Hacienda consideró que se continuaba y se debía acabar el viejo sistema tributario

colonial y para ello se debía instaurar una contribución directa facilitada por el progreso de la democracia y por la difusión de los principios de la ciencia económica⁷¹.

Otras de las intenciones del secretario de Hacienda Murillo Toro siguiendo el ideario liberal y tratando de continuar con el proyecto de descentralización iniciado con esta administración, fue la descentralización de la renta de salinas, la cual según el proyecto presentado al congreso, se debía ceder a las provincias y quienes debían contribuir con la quinta parte del producto bruto de sus rentas; proyecto que no fue aprobado por el Congreso e idea en la cual persistió el Secretario argumentándola con la incapacidad del Gobierno central para llevar a cabo un sistema sencillo de contribuciones equitativas para todo el país y por la impopularidad del sistema tributario que estaba en funcionamiento, sistema que se debía cambiar por una contribución única y directa con la que se podría abolir el monopolio de la sal y las aduanas⁷².

Ante la negativa del Congreso a la propuesta de Murillo de ceder algunas de las rentas nacionales a las provincias como única salida a la crisis fiscal que estaba padeciendo el Estado Neogranadino a mediados del siglo XIX, se continuo aplicando una de las principales políticas de esta Administración: el ahorro en el funcionamiento de la Administración y la descentralización de las funciones administrativas.

1.4 REFORMA DE 1851. “CONTINUIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN”

Seis meses después de haberse puesto en vigencia la ley que reglamentó la anterior reforma, en el transcurso de la administración de José Hilario López se

⁷¹ G. O. 1206 (23 de marzo de 1851) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1851. Pág. 175-177.

⁷² G. O. 1210 (6 de abril de 1851) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1851. Pág.209.

expidió una nueva ley el 4 de junio de 1851⁷³ con la cual se reformó por segunda vez en esta administración la Hacienda nacional, todo con el propósito de continuar y llevar a término el proceso de descentralización a través de la delegación de funciones a los gobernadores de las provincias en los asuntos que la Hacienda nacional tuviera en cada una de sus jurisdicciones.

Con esta ley la Administración nacional continuó -con relación a la anterior- dividida en los mismos Departamentos de gastos para el control y liquidación de los gastos, con excepción de la Hacienda nacional, la cual además de los dos Departamentos creados con la anterior reforma, se crearon tres más, los *Departamentos Administrativos de Hacienda, del Tesoro y de Contabilidad General*; estableciéndose nuevamente por su imprescindible necesidad los Departamentos creados con la reforma de 1847 y eliminados en 1850.

Para un mejor y adecuado funcionamiento se creó una sección adicional respecto a la reforma anterior; la *Sección Central* a cargo del Subsecretario, quien se debía hacer cargo de la contabilidad del *Departamento de Gastos de Hacienda y del Tesoro*, además de las otras dos ya existentes, la *Sección de Rentas* y la *Sección de Crédito Nacional*, cada una a cargo de un subdirector.

Al Departamento de Hacienda le correspondió hacerse cargo de la producción, compra, conservación, arrendamiento y venta de todas las cuantías del Estado; de igual forma debía encargarse de la liquidación y percepción de los impuestos y contribuciones nacionales, de la contabilidad particular de estas operaciones y de la dirección del personal encargado de la administración de las rentas. Este Departamento estuvo primeramente bajo la orden del Secretario Hacienda y como funcionarios al subdirector de rentas quien era jefe de sección, al administrador general de correos de la República, a las administraciones principales y

⁷³ ley del 4 de junio de 1851 orgánica de la administración de la Hacienda Nacional. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Tomo XIV. Págs. 480 - 524.

subalternas de correos, a las administraciones particulares de adunas, salinas y casas de moneda y a las colectorías dependientes de las administraciones principales.

El subdirector de rentas se le encargó las rentas nacionales, quien tuvo como funciones principalmente: llevar la cuenta de los terrenos y edificios del Estado, todo lo relativo a la renta de la sal, papel sellado, correos y casas de moneda; llevar la cuenta centralizada del presupuesto, producto bruto de las rentas nacionales, de los gastos de estas y al final de cada año entregar un balance del producto líquido de las rentas; cuidar el buen desempeño de los funcionarios de estas rentas y el cumplimiento de las leyes y decretos del Poder Ejecutivo entre otras.

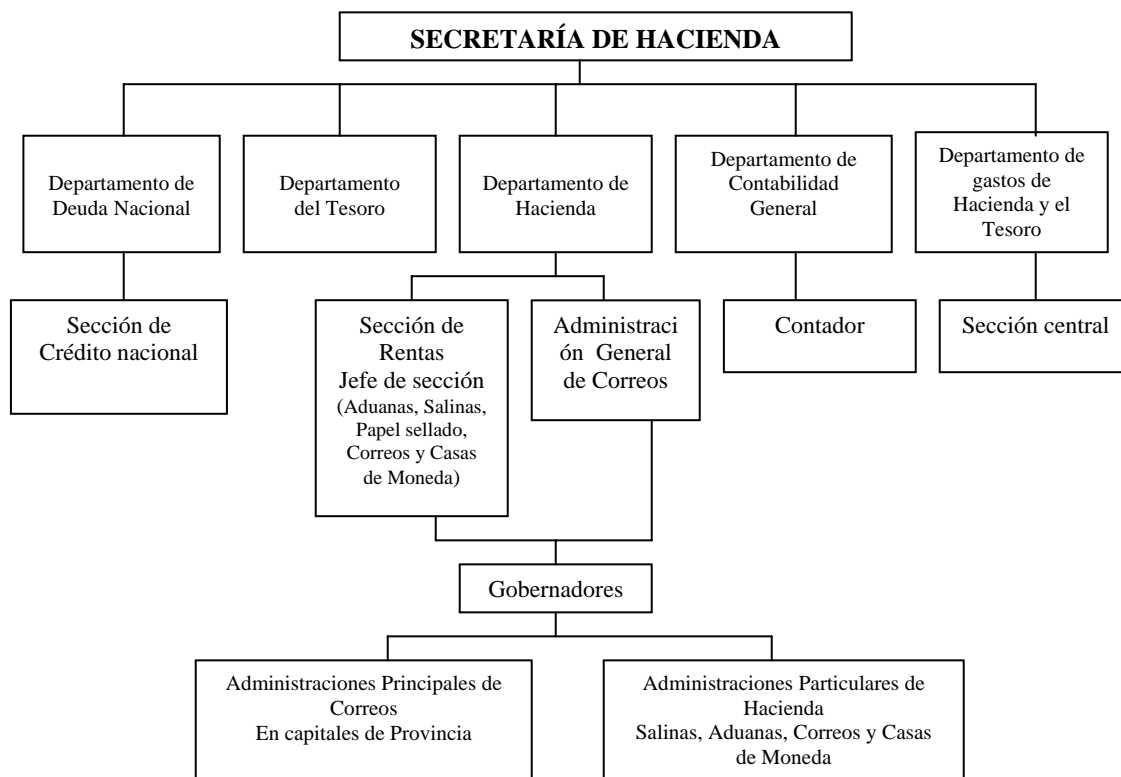
En cuanto al control de las rentas y contribuciones nacionales, para un control más severo, con esta reforma se autorizó al Ejecutivo para que posteriormente cambiara la legislación que las regulaba, lo cual se debía hacer de forma específica para cada una.

Con esta reforma los gobernadores al igual que los administradores generales de correos de las capitales de provincias, fueron los agentes encargados de reconocer los créditos de los acreedores nacionales y emitir las órdenes de pago en las provincias, siguiendo el orden regular del Poder Ejecutivo como primera autoridad, seguido por la Secretaría de Hacienda quien autorizaba por ultimo al gobernador o al administrador principal de correos, dependiendo de las rentas nacionales que cada uno fuera responsables. Los gobernadores también debían vigilar la conducta de todos los empleados de la hacienda nacional que se encontraban en las provincias, visitar mensualmente las oficinas generales y particulares de hacienda establecidas en la capital de la provincia; presidir los remates y subastas de rentas, contrataciones de obras y todos los intereses de la hacienda nacional, entre otros. De esta forma se consolidó por medio de los

gobernadores y administradores principales de correos la descentralización de las funciones administrativas de la Secretaría de Hacienda.

Al Departamento del Tesoro le correspondió centralizar y distribuir entre los diferentes pagadores los fondos provenientes del producto de las propiedades, rentas y contribuciones nacionales y el pago a todos los acreedores públicos. Este Departamento estuvo primeramente bajo orden del Secretario de Hacienda, luego bajo del Tesorero General de la República, quien tenía como función principal centralizar la recepción de las remesas remitidas por los responsables del erario y encargarse que se hicieran los pagos a los acreedores por medio de los diferentes pagadores a su debido tiempo, llevar la cuenta del estado del Tesoro e informar en enero al Secretario de Hacienda el estado de este Departamento.

Gráfica 4. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1851



Fuente: Ley de 4 de junio de 1851, Orgánica de la administración de la Hacienda Nacional. (Organigrama elaborado por el autor)

Al Departamento de Contabilidad general le correspondió la centralización de las cuentas de presupuesto y del tesoro, de las cuentas particulares de todos los departamentos de gastos, la formación de los reglamentos de contabilidad y la formación de presupuesto nacional de rentas y gastos. Este Departamento estuvo al igual que los otros primero bajo orden Secretario de Hacienda, luego del Contador quien era a la vez jefe de sección, un subcontador general, seguido de los contadores establecidos en la Tesorería General, luego los contadores de las administraciones principales y particulares de rentas y las ubicadas en las gobernaciones. La función principal del Contador General estaba orientada a formar el proyecto del presupuesto nacional, haciendo el balance entre el proyecto de rentas y el de gastos, el cual se hacía centralizando los proyectos remitidos de las diferentes secretarías de Estado, y por último pasar este proyecto general al Secretario de Hacienda y presentar al Secretario cada mes el balance de la situación activa y pasiva del Tesoro.

Con esta reforma al igual que la del 7 de junio de 1847 se reglamentó las funciones del Secretario de Hacienda, las cuales continuaron siendo similares o iguales, también se reglamentó la forma de hacer el proyecto del presupuesto nacional de rentas y gastos.

Las reformas que se hicieron en la Secretaría de Hacienda mientras estuvo a cargo de Manuel Murillo Toro fueron inspiradas por las políticas administrativas inglesas, consideradas por Murillo como un ejemplo a imitar por ser este país un modelo en la habilidad de la gestión de los negocios públicos, pues sus principios o teorías habían sido resultado de la atenta observación de los problemas sociales, de lo cual se obtendrían resultados similares, si medidas similares se aplicaban en situaciones idénticas. Según él, Inglaterra había pasado por una

situación similar a la que estaba pasando en ese momento la Nueva Granada, una situación fiscal que por mucho tiempo estuvo en déficit y al aumentar y crear nuevos impuestos aumentó el desequilibrio entre los ingresos y los gastos, y sólo cuando miembros de la nueva escuela económica formaron parte del gobierno se redujeron las tasas de grabación y los objetos gravados, con lo que se obtuvo el equilibrio que no logró la escuela antigua; además con las nuevas políticas se logró incrementar el comercio, promoviendo una democracia pacífica. Por ello era necesario que en la Nueva Granada se adoptara este mismo sistema, el cual ya se había aplicado en parte y había aumentado las exportaciones de tabaco y de oro, lo que a la vez aumentó las importaciones y el rendimiento de las aduanas; con estas mismas medida en la renta de salinas se había logrado la rebaja del precio y el aumento de los ingresos de esta renta⁷⁴.

En el transcurso de la administración de José Hilario López, el secretario de Hacienda Murillo Toro fue sucedido por Juan Nepomuceno Gómez, quien una vez en función de su cargo, hizo un balance del estado en que se encontraba la Hacienda nacional y afirmó que no era satisfactorio porque aún se ignoraba el estado del Tesoro, el de los ingresos y su inversión; todo el orden jerárquico de la Hacienda se encontraba en desorden, en algunos ramos había recargo de funciones, en otras era muy poco lo que se hacía, en algunas había mucho personal y en otras muy poco; otra dificultad que encontró fue el bajo sueldo de los funcionarios, lo que impedía nombrar a los más idóneos, lo que llevaba a que en muchas ocasiones se liquidara mal las contribuciones causando pérdidas al Tesoro o que se perdiera lo recaudado sin darse explicaciones adecuadas; pero la mayor dificultad la encontró en la contabilidad por no llevarse las cuentas puntualmente, impidiendo informar al Congreso el estado de las cuentas. Consideró que la solución a estas dificultades estaba en manos del Congreso, a quien propuso que se debía disminuir los empleos públicos y mejorar el sueldo de los que quedaran, suspender los empleados de la Hacienda y de contabilidad de

⁷⁴ G. O. 1340 (14 de abril de 1852) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1852. Pág. 266.

los otros Departamentos y en fin una nueva reforma a la Secretaría de Hacienda, al considerar ineficaces las últimas.

El nuevo Secretario de Hacienda, contrario a lo propuesto por Murillo Toro, propuso una nueva serie de transformaciones y entre ellas incorporar nuevamente a esta Secretaría la Contabilidad y formar una sección, la cual estaba unida a la Oficina General de Cuentas; la subdirección de rentas que se encontraba recargada en funciones se debía dividir en varias secciones, una de rentas que se debía encargar de los contratos y el buen manejo de las rentas y contribuciones de Aduanas, Salinas, Correos, Papel sellado y Casas de moneda, y otra sección de Bienes nacionales encargada de la adquisición, venta, arrendamiento y todo lo correspondiente a las tierras, minas, bosques, edificios y de los demás bienes de la nación; se debía reformar el mecanismo de nombramiento de los empleados de la Hacienda, los cuales no los debía nombrar la Administración de Hacienda, sino el Gobierno, es decir que esos funcionarios los debía nombrar directamente el Presidente de la República⁷⁵.

1.5 CONMOCIÓN POLÍTICO-MILITAR

Una vez culminada la administración López continuó la de José María Obando, interrumpida por el golpe militar del general Melo y una vez superado ese conflicto interno, la mayor preocupación de Obando fue el déficit originado por el conflicto político iniciado en 1854, lo que produjo gran traumatismo en el Crédito nacional. En cuanto a las rentas, consideró que su estado había sido bueno en general, ya que con los ingresos percibidos se logró cubrir todo el presupuesto de gastos, siendo la única dificultad el malestar financiero causado por los intereses de la deuda nacional, deuda que venía del pasado y estaba consumiendo los ingresos

⁷⁵ G. O. 1503 (23 de abril de 1853) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1853. Pág. 314 – 316.

del presente y del futuro, y una de las soluciones que encontró de momento para superar en parte el déficit, fue la reducción del ejército⁷⁶.

La administración Obando también estuvo interesada en efectuar la reforma a la Hacienda nacional, propuesta por Juan Nepomuceno Gómez, último Secretario de Hacienda de la administración López. Con ese objetivo, previo al conflicto interno que se desató por el golpe miliar de Melo, se presentó al Congreso la propuesta de reforma en el periodo legislativo de 1854 a partir de diferentes proyectos de ley, pero por la disolución del Legislativo una vez iniciado el conflicto, el nuevo intento de reforma se frustró.

Una vez culminado el conflicto, la reforma se hizo más necesaria por el estado precario en que quedó la Hacienda, por ello el Vicepresidente José de Obaldia encargado del Poder Ejecutivo afirmó que “Lo que en épocas pasadas... era de reconocida conveniencia, ha venido a ser en la actualidad, una medida que no puede diferirse sin los mas graves inconvenientes.” Con esta reforma se pretendía simplificar la administración de la Hacienda, poner en armonía el sistema tributario con los principios de la nueva Constitución, conservar las rentas “pingües” con las que se contaba para los gastos nacionales, abolir los pequeños ramos que sólo contribuían a complicar las cuentas del Tesoro, establecer el equilibrio entre el activo y el pasivo anual, regularizar el crédito público interior, y armonizar la deuda externa o arreglarla sobre bases que hicieran posible su ejecución⁷⁷.

El golpe del General Melo afectó en general gran parte de los Departamentos de la Administración Pública, pero en especial la Hacienda, no sólo por el Estado de déficit en que dejó al país al no poderse pagar los intereses de la deuda nacional, sino especialmente por la gran cantidad de rentas que se consumieron en este conflicto al apropiarse de éstas los cabecillas de la “rebelión”. La renta de salinas

⁷⁶ G. O. 1669 (1 de febrero de 1854) Mensaje del Presidente de la Republica al Congreso de 1854. Pág. 90.

⁷⁷ G. O. 1749 (3 de febrero de 1855) Mensaje del Vicepresidente de la República encargado del Poder Ejecutivo al Congreso de 1855. Pág. 496.

fue una de las más afectadas por esta conmoción, ya que las salinas permanecían expuestas a cualquier tipo de desorden por no contar con un sistema de seguridad fiable, por tal razón las salinas quedaron rápidamente bajo el control de las milicias del General Melo, puesto que las provincias en las que se encontraban las salinas más importantes como la de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, y la de Chita y Muneque fueron puestas bajo su control rápidamente. Además de los gastos en que debió incurrir el Estado a lo largo de la República para controlar la insurrección creando diversas columnas del ejército, se produjeron saqueos a la propiedad particular produciendo gran desorden y costos, dificultándose el conocimiento por lo menos aproximado de los gastos del conflicto.

1.6 NUEVO INTENTO DE REFORMA A LA HACIENDA PÚBLICA EN 1855

Luego de la conmoción, la administración a cargo del Vicepresidente José de Obaldía y siendo titular de la Hacienda nacional José María Plata, sacó de la agenda gubernamental e hizo una crítica al anterior gobierno y en especial a Manuel Murillo Toro, por pretender eliminar las principales rentas e ingresos como las Aduana y Salinas por un impuesto directo, pretensión que se tuvo que detener por la desconocimiento de los valores que formaban la riqueza nacional, es decir de un registro catastral, del cual no se tenía y solo se podía llegar a tener después de un trabajo arduo en un largo periodo de tiempo ⁷⁸.

Este nuevo intento de reforma se hizo presentando al Congreso un nuevo código compuesto por una serie de proyectos como: Ley orgánica de la Hacienda nacional, orgánica de la Corte de Cuentas, ley fijando el personal y los sueldos de los empleados nacionales, fijando las contribuciones y las rentas nacionales y estableciendo las reglas que le eran comunes y las leyes orgánicas de la renta de aduanas y sobre el impuesto de la sal, entre otras.

⁷⁸ *Ibíd.*

Esta solicitud de reforma al Congreso se hizo argumentando su necesidad para obtener regularidad en los negocios públicos, remuneración para los servicios del Estado, buen nombre y crédito fiscal para el Tesoro, y los medios necesarios para cumplir con los deberes del Gobierno⁷⁹. Además de reorganizar la Hacienda, por el déficit fiscal se solicitó arbitrios fiscales para aumentar los ingresos⁸⁰, pues el déficit había llevado a que se contratara por lo menos en cada semana nuevas deudas por medio de circulación de documentos de crédito en contra de las rentas, y en estas circunstancias no se conseguía dinero con los prestamistas en menos del 18 por ciento de interés, además se tenía que dar ventajas a los prestamistas admitiendo estos documentos de deuda como pago de contribuciones futura. Con los arbitrios se pretendía impediría que los documentos de deuda pública se continuaran recibiendo como forma de pago de la sal comprada en las *Administraciones Particulares de Salinas* de salinas; solicitud que fue aprobada por el Congreso por medio de la ley de arbitrios del 25 de junio de 1856⁸¹; con la que se cambio las “reglas de juego” entre el Estado y sus acreedores, a favor del primero y le permitió detener un poco la dependencia en que cayó la Administración en mano de los prestamistas. Con esta ley también se faculto al Poder Ejecutivo para aumentar el precio de la sal, expropiar los terrenos cercanos a las salinas de la República en que hubiera elementos necesarios para la elaboración de sal, establecer un almacén para la venta de sal al por menor en la salina de Zipaquirá, se aumentó y se extendió los derechos de importación y se autorizó para que el Poder Ejecutivo negociara la deuda externa con los acreedores, entres otras facultades fiscales⁸².

⁷⁹ G. O. 1784 (21 de abril de 1855) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1855. Pág. 724.

⁸⁰ G. O. 1788 (25 de abril de 1855) Mensaje de Poder Ejecutivo al Congreso solicitando arbitrios rentísticos para mejorar la situación del Tesoro. Presidente, Manuel Maria Mallarino; secretario de Hacienda, José Maria Plata. Pág. 738-739.

⁸¹ G. O. 2009 (22 de julio de 1856) Pág. 559.

⁸² Ley del 25 de junio de 1856, sobre arbitrios fiscales. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Tomo XVII. Págs. 132 - 135.

Luego con Rafael Núñez como secretario de Hacienda, el interés por reformar la Hacienda se desplazó y se le dio mas interés a reformar la Renta de Salinas, para lo cual se pidió informes a las Administraciones de Salinas y todos aquellos que tuvieran que ver con aquella renta para que dieran informes sobre las reformas que se debían de hacer⁸³.

De los proyectos presentados al Congreso el de arbitrios fiscales y los de reforma a la Hacienda, en los que se insistió por su necesidad desde 1853, sólo fue aprobado el primero, por ello se continuo insistiendo ante la necesidad del buen desempeño de esta Secretaría, especialmente en lo relativo a la contabilidad, sistema que se había empezado a utilizar desde 1846, pero a consecuencia de los trastornos provocados por el golpe de Melo en todos los ramos de la Administración nacional, por las frecuentes variaciones a la división territorial desde 1849 y por el permanente cambio de los empleados de Hacienda, no fue posible reunir los datos necesarios para formar la cuenta del Tesoro del año económico 1855 – 1856 ⁸⁴. Por ello el secretario de Hacienda manifestó al inicio de la Legislación de 1857 que se volverían a presentar estos proyectos de ley⁸⁵, siendo el tercer intento de reformar nuevamente la Hacienda luego de las reformas propuestas por Murillo Toro.

1.7 REFORMA PARCIAL DE 1857. “CENTRALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN”

Con este cambio parcial se efectuó la quinta reforma a la Hacienda nacional, con la cual se dio reinicio el proceso de centralización y fiscalización de las rentas más importantes, emprendido en 1847 por las transformaciones que introdujo Florentino González y estancado por las reformas propuestas por Murillo Toro en 1850 y 1851, centralización que culmino en 1859 con una reforma total.

⁸³ G. O. 1873. (8 de noviembre de 1855) Pág. 1120.

⁸⁴ G. O 1910 (21 de febrero de 1856) Informe del secretario de Hacienda Rafael Núñez, presentado al Congreso de 1856. Pág.104.

⁸⁵ G. O. 2079 (23 de febrero de 1857) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de . Pág. 96

Luego de las continuas insistencias por parte de las anteriores administraciones al Congreso para reformar la organización de la Hacienda, sólo hasta la administración del Presidente Mariano Ospina (1857 – 1861), en mayo de 1857⁸⁶, se aprobó una ley con dicho objetivo; la cual fue considerada incompleta porque sólo autorizó la creación de hasta tres Distritos de Hacienda, conformado cada uno de ellos por una o más provincias, bajo la dirección de un Intendente nombrado por el Ejecutivo, quien debía cumplir las funciones que estaban asignadas a los Gobernadores en materia de Hacienda Nacional, de tal forma que se creó nuevamente el cargo de Intendentes. También se facultó al Ejecutivo para nombrar un Visitador fiscal, a quien se debía designar la función de corregir todos aquellos abusos de los empleados y oficinas de Hacienda que se le encargara visitar, y se le dieron facultades para efectuar cobros coactivo a los deudores del Tesoro y de multar a los empleados de Hacienda que no hicieran efectivo los cobros; este funcionario al igual que los Intendentes, administradores particulares de Aduanas, Salinas y los Comandantes de resguardo, debían encargarse de investigar los fraudes que se cometieran.

Esta nueva ley se empezó a ejecutar el 15 de septiembre de ese año y por medio del decreto del 4 de noviembre de 1857 se crearon los Distritos en el Estado del Cauca, Bolívar y Magdalena, encargados especialmente de fiscalizar la renta de Aduanas. Medida considerada insuficiente por la necesidad que tenía el Poder Ejecutivo de poseer sus propios agentes que se encargarán de lo inherente a la Hacienda nacional; de igual forma necesitaba de jueces que se encargarán de los delitos contra la Hacienda nacional, función que no podían cumplir los que se habían establecido en los Estados para sus negocios particulares.

⁸⁶ Ley del 15 de mayo de 1857 que autorizo al Poder Ejecutivo para crear hasta tres distritos de hacienda y nombrar un visitador fiscal. . C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1929. Tomo XVII. Págs. 337 - 339.

Por lo anterior el Secretario de Hacienda, Ignacio Gutiérrez, consideró necesario independizar los negocios nacionales de los federales, para que cada uno de los gobiernos (nacional y federal) se encargara de los suyos, sin que los funcionarios de los Estados dejarán de contribuir en la buena marcha de los negocios comunes, es decir, los del Gobierno nacional; por tal razón se vio la necesidad de crear dos Direcciones Generales, cada una encargada de la administración de los ramos de Aduanas y Salinas, los cuales requerían de estudio constante, atención exclusiva, vigilancia y un cálculo para su progreso, cuya responsabilidad de esos ramos para ese momento estaba bajo un solo empleado y a quien le era imposible acometer tan grande responsabilidad⁸⁷.

Con la ley del 2 de abril de 1858⁸⁸ se dio otro impulso a la tan solicitada reforma; con ésta se dividió la Secretaría de Hacienda en cinco secciones: *Administrativa*, de *Crédito nacional*, de *Rentas*, de *Contribuciones* y de *Contabilidad General*. Cada una de ellas quedó bajo el mando de un jefe denominado Director, con excepción de la sección Administrativa en la cual quedó como jefe el Subsecretario de Hacienda. En el caso de la sección de rentas bajo la cual quedó el control del ramo de salinas, bienes nacionales y amonedación; entre las obligaciones principales de este Director estuvo llevar la cuenta centralizada de los baldíos y edificios del Estado, de las sales en especie y el oro y plata que se introdujeran en las Casas de moneda, llevar la cuenta centralizada del producto bruto de las rentas, los gastos de éstas y al final de cada año tener un balance del producto liquido de las mismas, cuidar que las ordenes del Poder Ejecutivo relativas a las rentas se cumplieran, facilitando su cumplimiento con ordenes precisas, velar para que los empleados de recaudación cumplieran sus obligaciones, celebrar los contratos de arrendamientos o de producción de las respectivas rentas que con anticipación aprobara el Poder Ejecutivo, entregar en

⁸⁷ G. O. 2225 (26 de febrero de 1858) Informe del secretario de hacienda al congreso de 1858. Pág. 112. Este informe fue presentado el 1 de febrero de 1858.

⁸⁸ Ley del 2 de abril de 1858 que organizó la Secretaría de Hacienda. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1930. Tomo XVIII. Págs. 45 - 50.

los primeros días de enero un informe detallado al Secretario del estado de las rentas, entre otras. La sección de Contribuciones quedó encargada de los ramos de Aduanas, Correos, Papel sellado y negocios varios, y las obligaciones de su Director fueron similares a las del de Rentas.

Con esta ley el Poder Ejecutivo quedó con la posibilidad de hacer una nueva redistribución si alguna de las dos secciones de Rentas o Contribuciones llegaba a quedar con exceso de responsabilidades, redistribuyéndose los ramos adscritos a estas secciones, pero siempre reservando a la sección de Rentas el ramo de Salinas y al de Contribuciones las Aduanas.

La sección de Contabilidad General quedó encargada especialmente de la contabilidad del Departamento de Hacienda del Tesoro, de la centralización de las cuentas del presupuesto y del tesoro, de las cuenta de todos los Departamento de gasto y de formar el presupuesto nacional de rentas y gastos, entre otros.

Con esta ley se volvió a separar los ingresos más importantes (adunas y salinas) y se les dio la clasificación de contribuciones y rentas respectivamente, separación que ya se había efectuado con la reforma promovida por Florentino González en 1847 y que luego fueron unificados con la de 1850 propuesta por Murillo Toro. Esta nueva redefinición se hizo con el objetivo de dar un mejor orden y control a los ingresos nacionales, para lo cual también se reglamento nuevamente el proceso de centralización de las cuentas nacionales tanto de los ramos de la sección de Rentas como los de Contribuciones, por ello los balances y demás documentos que se debían enviar a la Secretaría de Hacienda de los estados de caja, cuadros, balances y demás documentos relacionados con el movimiento de las rentas y de las estadísticas de las Administraciones principales de Correos, de las particulares de Aduanas, Salinas, Casas de moneda y de las cajas de la renta de manumisión, se debían formar en las Administraciones principales de Correos, de allí se debían enviar las cuentas mensuales y las anuales a los respectivos

Directores de Rentas, Contribuciones y Contabilidad general debidamente separados, y así hacer la respectiva centralización de la cuenta del presupuesto y del Tesoro en la contabilidad general, tanto del reconocimiento de crédito o para la formación de las cuentas de gastos del Departamento de Gastos de Hacienda y del Tesoro, y para la realización de los informes que se debían entregar anualmente al Congreso⁸⁹.

A esta Administración al igual que a las anteriores, la mayor preocupación fiscal continuo siendo la deuda nacional, comprendida por la deuda externa y la interna, que a pesar de haberse ampliado el pago de los intereses con la ley de arbitrios fiscales de 1856, estos aumentaron y por ello la deuda llegó a consumir casi la totalidad de las rentas, gasto considerado como de rigor y de primera deducción.

El logro de esta Administración y en especial del Secretario de Hacienda Ignacio Gutiérrez fue el análisis del estado del pasivo o deuda nacional en capitales e intereses que solo se logró conocer en parte hasta 1858, y para ese año alcanzó la suma de 40'218.318,61 pesos, de lo cual 32'453.931,42 pesos correspondían a deuda exterior y el restante (7.764.387, 61 pesos) a la deuda interna. Deuda que aumentaría el primero de enero de ese año por los intereses vencidos y no pagados de la deuda de exterior, lo que aumentaría en 2.029.626 pesos, más 13.260 pesos de deuda a un inglés, mas las sumas que aún no se conocían por los censos redimidos en el Tesoro, más la deuda ya reconocida del interés anual (5%) que se debía pagar por las mismas redenciones 1'520.823,71 pesos, más el total que dieran los documentos convertidos en vales flotantes cuyo monto no se habían podido determinar, y finalmente el total del monto a que tuviera que pagar la República por sentencias judiciales de demandas por particulares contra el Estado. Lo que dio un total aproximado de la deuda nacional para este año de

⁸⁹ G. O. 2290 (29 de junio de 1858) Circular de la secretaria de Hacienda sobre la nueva organización de la Secretaría de Hacienda. Pág. 399.

43.782.028,74 pesos; de lo cual se pagaría tan solo de intereses de la deuda exterior un total de 761.964,35 pesos en este año.

El Secretario de Hacienda consideró que esta deuda se podría pagar algún día si se lograba formar los valores que constituían el conjunto de la Hacienda nacional, conformados por sus propiedades territoriales, por las minas de sal, de plata y Esmeralda, los edificios que aún no se habían enajenado, los derechos sobre el ferrocarril interoceánico, las rentas del mismo, en las contribuciones establecidas y en las deudas que faltaba por cobrar al Tesoro nacional. Además de las anteriores esperanzas, también se esperaba que con el transcurso del tiempo y reinando la paz, pronto se poblaría el territorio con hombres inteligentes y laboriosos, quienes producirían mucha riqueza y bienes a las otras naciones y con ello se podría cubrir el pasivo de la República. Esta perspectiva hacía el futuro en el poblamiento del territorio y la riqueza que podía significar, se basó en los logros obtenidos por la Comisión Coreográfica, gracias a la cual se tuvo una idea de la extensión de las tierras baldías y el estado en que se encontraban⁹⁰.

⁹⁰ G. O. 2218 (18 de febrero de 1858) y G. O. 2219 (19 de febrero de 1858) Informe del Secretario de Hacienda al Congreso de 1858.

Este balance del pasivo se logró hacer gracias a que en esta Administración se contrato la formación de las cuentas generales del presupuesto y de los gastos desde el año económico del 1 de septiembre de 1850 al 31 de agosto de 1856, trabajo que no se pudo hacer completo por la dificultad en las cuentas que se habían llevado. Ante esto el Tesorero General de la República considero que era difícil saber el porvenir financiero de un

... país que ayer no mas... acaba de constituirse sobre bases que hacen consebir esperanzas de estabilidad, de orden y de progreso; de un país en el que los gastos apenas publicos de un año apenas pueden calcularse con alguna aproximacion; pero en el que no pueden hacerse sino calculos muy aventurados respecto a las rentas...;(en un país así) el pasado no puede servir de antecendente para juzgar el porvenir, por que los datos que aquel suministra se hallan esencialmente alterados i desvirtuados, digamoslo asi, por el efecto de las continuas revoluciones por en medio de las cuales ha marchado tan trabajosamente la Republica desde la epoca de su independencia hasta estos ultimos años...

G. O. 2283 (16 de junio de 1858) Informe del Tesorero General de la República al Secretario de Hacienda Pág. 362.

Cuadro 1. Aproximación de la deuda nacional para 1858

Deudas	montos (pesos)
Deuda externa	32.453.931,42
Deuda interna	7.764.387,61
Intereses de deuda externa	2.029.626
Deuda a un ingles	13.260
Intereses de deuda de censos	1.520.823,71
Total aprox	43.782.028,74

Con el objetivo de sacar el Estado de este déficit, o “... por lo menos para hacerlo menos gravoso..., a fin acercar el día en que la República pueda estar solvente...”, se habían presentado y habían cursado en el Congreso proyectos de ley de crédito nacional interior, sobre renta de Salinas, Aduanas y Correos, con los cuales se buscó proporcionar los medios necesarios para mejorar la situación fiscal. Proyectos que pese a su importancia no habían sido aprobados, y a punto de determinar las sesiones ordinarias del Congreso, el Poder Ejecutivo hizo un llamamiento de patriotismo al Congreso para que no se levantaran las sesiones antes de aprobar estos actos legislativos, llamado al cual el Congreso aceptó expedir las leyes solicitadas por el Ejecutivo antes de cerrar las sesiones, ocupándose especialmente en las relativas a deuda externa, Aduanas, presupuesto nacional, Correos y Salinas⁹¹.

Para 1859 el Congreso ya había adoptado casi todas las recomendaciones que el Secretario de Hacienda había hecho (ley de oficina general de cuentas, abolición de franquicias y derechos de importación, y ley orgánica de correos), pero pese a ello la situación del déficit continuó siendo similar al de año anterior, especialmente en lo relativo a la deuda exterior, porque aún no se conocía el arreglo que se había logrado hacer en Europa, para cuyo pago de intereses se había dedicado gran parte del presupuesto nacional. De la deuda interior ya se había hecho el pago y arreglo de las cuentas, se había logrado que los

⁹¹ G. O. 2281 (12 de junio de 1858) Mensaje del presidente de la Cámara Representantes contestando al del presidente de la Confederación sobre la expedición de ciertas leyes fiscales. Pág. 356

ciudadanos tuvieran confianza en el Gobierno y se esperaba lo mismo de los acreedores extranjeros.

Ante el déficit fiscal, la única salida que se continuó viendo fue el aumento de las rentas y la disminución de los gastos; pero en cuanto a lo primero no sería fácil instaurar otro sistema de Hacienda y esto sería “obra del tiempo, de experiencia, de la paz, del orden i de la economía hacer progresar las rentas existentes, i es casi imposible la creacion de otras nuevas estando apenas planteándose el sistema político que acaba de adoptarse (federalismo)”. En cuanto a la disminución de los gastos era insignificante la economía que se podía hacer teniendo que pagar anualmente una suma tan grande de intereses de la deuda nacional, pues los demás gastos eran pequeños en comparación con esa suma que era la causante de los desniveles entre el presupuesto y los gastos de cada año.

En cuanto a la contabilidad, se considero importante la adopción del sistema introducido con la reforma de Hacienda de 1847, por ser la primera ley científica para la contabilidad de la Nueva Granada, sistema adoptado primeramente por Francia en el periodo del Consulado y perfeccionado bajo el Imperio,

 sistema ciertamente admirable i honroso a sus autores, i cuyo mérito puede estimarse por los resultados de su practica en aquella sabia Nacion. En la nuestra, apenas insipiente, no podia tener este sistema igual éxito inmediatamente despues de planteado, como no lo tuvo tampoco en Francia luego que empezó a ejecutarse...⁹².

Por ello los tropiezos en su ejecución fueron considerados normales por la falta de experiencia, y por lo mismo se necesito de otras reformas, la de 1850 y la de 1851.

⁹² G. O. 2346 (9 de febrero de 1859) Informe de Secretario de Hacienda al Congreso de 1859 Pág. 72.

Entre 1857 y 1858 se efectuó una reforma parcial al sistema descentralizado de la Hacienda nacional diseñado por Murillo Toro. Esta reforma hizo casi al mismo tiempo que se instauró el sistema federal (1858), sistema que implicaba una continuación del proceso de descentralización, pero respecto a las finanzas del Estado nacional se reinició el proceso de fiscalización centralización iniciado por Florentino González, prestando mayor atención a las Aduanas y Salinas, por ser los recursos e ingresos más importantes con que contaba el Gobierno nacional para subvencionar los gastos generales, pero en especial la deuda nacional, la cual motivo en gran parte las reformas introducidas en la administración Ospina.

1.8 REFORMA DE 1859. “FEDERALISMO Y CENTRALIZACIÓN”

A pesar de ya haberse adoptado en parte las recomendaciones que había hecho la Secretaría de Hacienda, aún faltaba completar la reforma en que tanto se había insistido al Congreso. Esta constante solicitud al fin fue concedida al Gobierno por medio de la ley del 10 de mayo de 1859⁹³ con la cual y en primer medida se definió la competencia de la Hacienda nacional bajo el nuevo sistema político del federalismo, implantado a partir de la constitución de 1858. La Secretaría de Hacienda quedó compuesta por los Bienes nacionales y el producto de las rentas y contribuciones nacionales; se considero como bienes nacionales las tierras baldías, edificios y de mas bienes muebles e inmuebles que pertenecían a la República hasta el 22 de mayo de 1858, día en que se sanciono la Constitución de la Confederación y que hasta esa fecha no se hubieran enajenado. Como rentas y contribuciones nacionales se definieron a los productos de los Bienes nacionales, el producto de las rentas y contribuciones destinadas al tesoro de la confederación.

⁹³ Ley del 10 de mayo de 1859 con la que se organizó la Hacienda nacional. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1930. Tomo XVIII. Págs. 361 - 398. Esta ley y sus decretos reglamentarios se pusieron en ejecución a partir del primero de septiembre de 1859.

Para el control de los gastos, la Administración Pública se dividió en nueve Departamentos de gastos: de Gobierno, de Deuda nacional, de Justicia, de Guerra y marina, de Relaciones Exteriores, de Beneficencia y recompensas, de Obras públicas, de las vías de comunicación y Estadística general y de Hacienda; y la Secretaría de Hacienda quedó a cargo de los Departamentos de Deuda nacional, Obras públicas y de Hacienda. A diferencia de la reforma de 1851, con ésta la Secretaría de Hacienda quedó también a cargo del Departamento de Obras Publicas que hasta ese momento estuvo bajo la dirección de la Secretaria de Relaciones Exteriores.

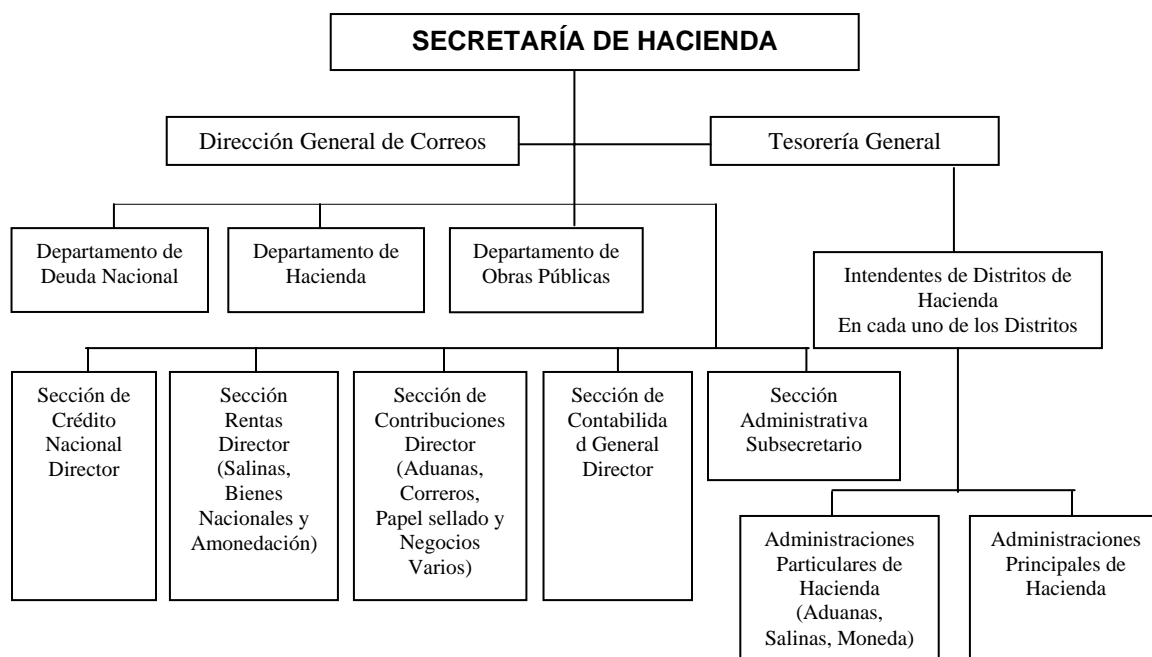
Para el funcionamiento de esta Secretaría se continuó con las cinco secciones creadas por la ley del 2 de abril de 1858, es decir la sección administrativa, la de crédito nacional, la de rentas, la de contribuciones y la de contabilidad general. Además de las funciones del Secretario de Hacienda que continuaron siendo las mismas, con esta reforma quedó encargado de examinar y probar las fianzas que con esta ley se impusieron y sólo con las cuales podían ejercer sus funciones el Tesorero General y el Administrador General de Correos de la Confederación, y de igual forma la fianza de los demás responsables del erario.

Otra de las innovaciones de esta reforma respecto a la de 1851 fue la formación de Distritos de Hacienda en cada una de los Estados cuando el Poder Ejecutivo lo considerara necesario, y cada uno de estos a cargo de un Intendente, quien se debía encargar de todos los negocios del Gobierno general, volviéndose a crear de forma similar los Distritos que se habían establecido en la reforma de 1847 (Florentino González) y que se suprimieron con la de 1850 (Murillo Toro).

En cada uno de los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander se ordeno la creación de un Distrito de Hacienda regido por un Intendente, excepto el de Panamá donde se estableció un

Intendente General por ley especial. La capital de estos distritos fue la capital del Estado con excepción de Santander, donde la capital del Distrito de Hacienda continuó siendo San José Cúcuta. En cada una de las capitales de Distrito de Hacienda se estableció una Administración Principal de Hacienda a excepción de Cundinamarca, donde esta función la debía desempeñar la Administración General de Correos. Las Administraciones Principales de Correos, creadas con la reforma de 1851 fueron sustituidas por estas nuevas Administraciones⁹⁴.

Gráfica 5. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1858 – 1859



Fuente: Ley del 15 de mayo de 1857, que autorizó al Poder Ejecutivo para crear hasta tres distritos de Hacienda y nombrar un visitador fiscal. Ley del 2 de abril de 1858, que organizó la Secretaría de Hacienda. Ley del 10 de mayo de 1859, con la que se organizó la Hacienda Nacional. Decreto del 30 de Julio de 1859, por el cual se organiza la Hacienda Nacional. (Organigrama elaborado por el autor)

⁹⁴ Decreto del 30 de julio de 1859. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1930. Tomo XVIII. Págs. 462 - 467.

Entre las principales funciones de cada uno de estos Intendentes estuvo: hacer cumplir las diferentes ordenes del Poder Ejecutivo y las que le encomienden directamente el secretario, los directores de hacienda y la oficina general de cuentas; vigilar la conducta de los empleados de la hacienda nacional y demás oficinas que dependieran del Poder Ejecutivo en el distrito; examinar y cobrar las fianzas de los empleados especiales del distrito de hacienda que debían presentarlas; cuidar que los empleados de su dependencia presentarán las cuentas, balances, estado y datos que estaban bajo sus cargos y que las remitieran al secretario, a los directores de rentas, de contribuciones y de contabilidad general; velar para que las administraciones de rentas nacionales remitieran mensualmente a la tesorería general las remesas en dinero por libranzas; vigilar el contrabando y los resguardos en el distrito; presidir la celebración de los remates y subastas de rentas, créditos o derecho de hacienda nacional que no se celebrarán ante el secretario de hacienda o de los directores de esta secretaría, procurando las mayores ventajas para el erario de la confederación; nombrar interinamente los empleados de Hacienda nacional en el Estado, cuyo nombramiento se debía hacer de forma centralizada por el Poder Ejecutivo de la Unión. En caso de ausencia o falta de intendentes, estas funciones los debía ejercer el Gobernador del respectivo Estado.

La creación de estos Intendentes de Hacienda se hizo cómo respuesta a la necesidad del Gobierno nacional de agentes propios que se encargaran de administrar los negocios fiscales nacionales en cada uno de los Estados, función que la había desempeñado los Gobernadores de los Estados, y que el Gobierno nacional consideró muy probable que no se diera prelación a las ordenes y necesidades del Poder Ejecutivo y con ello las del Gobierno general, ya que estos funcionarios tenían que atender al mismo tiempo todos aquellos negocios del Estado, y entre unas funciones y otras lo más posible era que los negocios generales se omitieran, lo que podía suceder a pesar de la buena voluntad de los funcionarios.

Pero a pesar de haberse decretado la creación de los Distritos en cada uno de los Estados, para febrero de 1860 tan solo en los Estados de Panamá, Magdalena, Bolívar, Santander y Cauca, se lograron crear y en el caso de Boyacá, Antioquia y Cundinamarca, se dejó encargado a los Gobernadores⁹⁵.

El Poder Ejecutivo también quedó facultado para nombrar un visitador fiscal si fuera necesario, el cual sería investido con facultades que le permitieran corregir la falta de los empleados de las oficinas de recaudación y pago y los resguardos de rentas nacionales que se le encargaran visitar; pudiendo a éstos empleados suspenderlos, cambiarlos y someterlos a juicio cuando fuera necesario; con lo que se trató de corregir las dificultades al interior de la Hacienda nacional producidas por los propios funcionarios. También se le podrían atribuir funciones de cobro coactivo de las cantidades que se le debieron al tesoro nacional.

La recaudación estaba a cargo de la Tesorería General, de la Administración General de Correos, de las Administraciones Principales Hacienda, de las Administraciones Particulares de Aduanas, Salinas, moneda y de las Agencias de Hacienda. La recaudación en los distritos parroquiales estaba a cargo de la Agencia de Hacienda a cargo de un agente, quien debían remitir lo recaudado a la Administración Principal de Hacienda, que estaba ubicada en las capitales de los Distritos de Hacienda y bajo cargo de una Administración, encargada a la vez de hacer el recaudo en las capitales de los Distritos de Hacienda; estos Administradores Principales eran los recaudadores y guardadores de los fondos y rentas nacionales dentro del Distrito de Hacienda y también eran los pagadores de los gastos que allí se causaran, pasando a éstas las funciones que anteriormente correspondían a las Administraciones Principales de Correos, y de estas

⁹⁵ G. O. 2470 (29 de febrero de 1860) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1860. Presentado el 1 de febrero de 1860. Pág. 147.

Administraciones remitían los recaudos restantes a la Tesorería General que estaba ubicada en la capital de la República.

La Tesorería General no era propiamente general en cuanto a la centralización de las operaciones de recaudación e inversión de los fondos nacionales; se denominaba así por las cuantías que manejaba, por los documentos que expedía y amortizaba, porque estaba en la capital y porque era la primera oficina de pago, pero los pagos de acreedores nacionales y gastos se hacían de forma descentralizada por medio de las Administraciones Principales de Hacienda de los Distritos, en las cuales a la vez se ejercían las mismas funciones de la Tesorería General y eran las encargadas de administrar y recaudar las rentas de correos, timbre, estampillas, manumisión y bienes nacionales, y recibían los fondos sobrantes que enviaban los administradores particulares de Rentas y Contribuciones establecidas en los Distritos.

En cuanto a las Administraciones Particulares de Aduanas, Salinas y Casas de Moneda, estas manejaban y centralizaban sus recaudos de forma especial, lo cual se reglamentó con leyes y decretos especiales para cada una de estas.

Los logros de esta última reforma fueron notorios principalmente en aquellas oficinas que habían sido “supervigiladas” por medio de las Intendencias de Hacienda y se notó especialmente en las Aduanas de San José de Cúcuta, Cartagena, Tumaco y Buenaventura, las cuales tuvieron progresos por la “acción directa que ha ejercido la presencia i autoridad de empleados especiales encargados de inspeccionarlas...”; por ello se consideró de gran necesidad a los Intendentes como agentes propios del Poder Ejecutivo para los negocios nacionales en los Estados.

Pero estas reformas nuevamente se consideraron insuficientes para solucionar el problema fiscal, porque no permitieron conocer cuándo el Tesoro Nacional estaría

en capacidad de responder a sus necesidades y compromisos⁹⁶. Con la creación de los Intendentes de Hacienda también se originó otra dificultad por las confusiones entre las funciones de estos y las de los Gobernadores que hasta este momento estuvieron encargados de los negocios nacionales en los Estados, - según el Presidente Mariano Ospina- porque con la ley del 10 de mayo con la cual se crearon los Intendentes no se detallaron bien las atribuciones de estos, sino tan sólo las de orden fiscal, lo que hacía indispensable que se expidiera una nueva ley en la que se aclarara las funciones de los Intendentes en cada uno de los intereses de la Confederación⁹⁷.

Al finalizar esta administración en 1861 el Secretario de Hacienda hizo un balance en el que concluyo -gracias al estudio pormenorizado que se hizo de la deuda pública de los últimos once años- que la Nueva Granada se encontraba en un estado de deuda, esta

...situación era el punto de partida que debía de fijar la atención de los Legisladores i del Poder Ejecutivo para procurar que la Nación viviese i pagase lo que debe, porque vivir i pagar es el único destino de la Hacienda pública en Naciones tan adeudadas como la nuestra, que ha sido i continua siendo presa de revoluciones periódicas, que lejos de impulsarla por la vía del progreso, agotan la fuente de su subsistencia y dejan a la prosperidad gravámenes enormes que se acumulan o los que se han creado por las mismas causas.

Según el mismo balance, en este gobierno al igual que los anteriores, la principal tarea que se llevó a cabo fue economizar en el funcionamiento de la administración, política trazada por las anteriores administraciones, sin desarrollar grandes ideas para salir de la situación de déficit en que se encontraba el Estado,

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ G. O. 2452 (1 de febrero de 1860) Informe de Presidente de la Confederación Granadina Mariano Ospina al Congreso Nacional de 1860. Pág. 49

porque en ese interés algunos factores como , “... la alternabilidad administrativa había interrumpido el plan primitivo, i las obligaciones emitidas sobre el Tesoro en tan diferentes formas como han sido las revoluciones..., eran la imagen de una montaña espesa i enmarañada que había borrado la ruta por donde debe encaminarse la Hacienda i el Crédito.” Ante estas circunstancias los principales objetivos de esta administración fueron despejar esa ruta aprovechando la tregua de paz para arreglar el crédito interior, exterior y reformar la Hacienda Nacional a esas nuevas exigencias⁹⁸.

A pesar de la reforma que se logró hacer en esta Administración y el logro de los principales objetivos trazados, una de las dificultades que continuó persistiendo y que impidió no sólo a esta Administración, sino a todas las anteriores el buen desarrollo de las reformas a los sistemas fiscales, fue la falta de personal idóneo capaz de dedicarse a la administración de la cosa pública. Por ello afirmó el Secretario de Hacienda que el mal no estaba en las instituciones, sino en los hombres y por ello las diferentes reformas no habían hecho más que complicar la legislación sin producir ningún buen resultado, pues eran muy pocos los funcionarios que se dedican a estudiar, trabajar y perfeccionar sus obligaciones, porque

Ordinariamente se cree cumplir con estos deberes ocupando a duras penas las horas de trabajo que determinan los reglamentos de las Oficinas; pero raros son lo que, penetrándose en la responsabilidad moral i política que pesa sobre ellos, destinan extraordinariamente a sus funciones públicas una parte siquiera del mucho tiempo que les queda para sus negocios particulares; i claro es que mientras el empleo no mire como negocio propio el buen desempeño del destino de que esta encargado, para cumplir no solo con los deberes que le están detallados, sino con los demás que se desprenden de ellos por el celo e interés consiguientes a su patriotismo i a

⁹⁸ G. O. 2583 (7 de marzo de 1861) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1861. Pág. 86

su honor, no será posible que la Hacienda nacional progrese tanto como progresaría si jeneralmente hubiese aquellas cualidades⁹⁹.

En 1861, al finalizar esta Administración -según el Secretario de Hacienda- se había podido llegar a la conclusión que la Nueva Granada se encontraba en un estado de deuda gracias al estudio pormenorizado que se hizo al respecto de los últimos once años, por ello se afirmó que esta

...situación era el punto de partida que debía de fijar la atención de los Legisladores i del Poder Ejecutivo para procurar que la Nación viviese i pagase lo que debe, porque vivir i pagar es el único destino de la Hacienda pública en Naciones tan adeudadas como la nuestra, que ha sido i continua siendo presa de revoluciones periódicas, que lejos de impulsarla por la vía del progreso, agotan la fuente de su subsistencia y dejan a la prosperidad gravámenes enormes que se acumulan a los que se han creado por las mismas causas.

Ante la situación de déficit fiscal que se encontraba el Estado, esta Administración no se propuso desarrollar grades ideas financieras, sino tan solo seguir la ruta trazada por las anteriores, economizando en el funcionamiento de la administración para de esta forma

desembarazar el camino, i dejar a las que le sucedan medios de consolidarlo (déficit) i hacer que transiten por él la riqueza en todas sus formas... Pero la alternabilidad administrativa había interrumpido el plan primitivo, i las obligaciones emitidas sobre el Tesoro en tan diferentes formas como han sido las revoluciones..., eran la imagen de una montaña

⁹⁹ G. O. 2586 (21 de marzo de 1861) Informe de secretario de Hacienda Ignacio Gutiérrez al congreso de 1861. Pág. 99.

espesa i enmarañada que había borrado la ruta por donde debe encaminarse la Hacienda i el Crédito.

Ante estas circunstancias los principales objetivos de esta administración habían sido el de despejar esta ruta aprovechando la tregua de paz, arreglar el crédito interior, exterior y reformar la Hacienda Nacional a estas exigencias.

Según el secretario de Hacienda la administración fiscal y tributaria al finalizar esta administración se encontraba organizada y la cuenta del Tesoro en lugar de dar déficit en adelante presentaría superávit si sus productos se empleaban con orden y economía y si los conflictos políticos no absorbían las sumas destinadas para el pago del crédito.

Otro de los objetivos logrados fue dejar las bases del sistema de Hacienda federativo, reformar la legislación de la parte contributiva en las Aduanas y en salinas con la ley del 5 de abril de 1859 (esto se podrá ver cuando se trate sobre la centralización y control de esta renta) y las demás rentas nacionales como Correos, Monedas, Timbre nacional, Bienes nacionales y Manumisión¹⁰⁰.

1.9 REFORMA DE 1861. “ADMINISTRACIÓN PERSONALIZADA”

En 1861, con el cambio de administración se introdujeron otras modificaciones a la Hacienda nacional, enmarcados dentro de la misma reforma de 1859. Una vez que Tomas Cipriano de Mosquera llegó al Poder después de haber declarado la guerra en 1860 al presidente Mariano Ospina; ante el estado precario en que quedó el Tesoro Público por este conflicto, se hicieron unas reformas parciales a la organización de la Hacienda Pública. El 8 de abril de 1861 se creó una oficina de Hacienda con el nombre de Tesorería General de Hacienda, donde se circunscribieron todas las funciones de la Tesorería General de la Confederación.

¹⁰⁰ G. O. 2583 (7 de marzo de 1861) Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1861. Pág. 86

Este cambio se hizo porque Mosquera consideró que era necesario que el Gobierno tuviera una dependencia cercana que concentrara todas las operaciones fiscales de rentas, presupuesto y crédito público. En este mismo año el Secretario de Hacienda propuso la creación de una Tesorería de Guerra anexa a la Tesorería General con el propósito de separar y diferenciar los pagos y cuentas relativas al servicio militar¹⁰¹; con lo que se inició un afán por la separación de las cuentas que se manejaban dentro de la administración pública y llevó a que en noviembre de 1861 se establecieran 17 departamentos de gastos distribuidos entre las diferentes Secretarías de Estado¹⁰², a diferencia de los 9 que hasta ese momento existían, creados con la reforma de 1859. Con la creación de estos departamentos se buscó facilitar la programación presupuestal y una mejor definición y distribución del gasto.

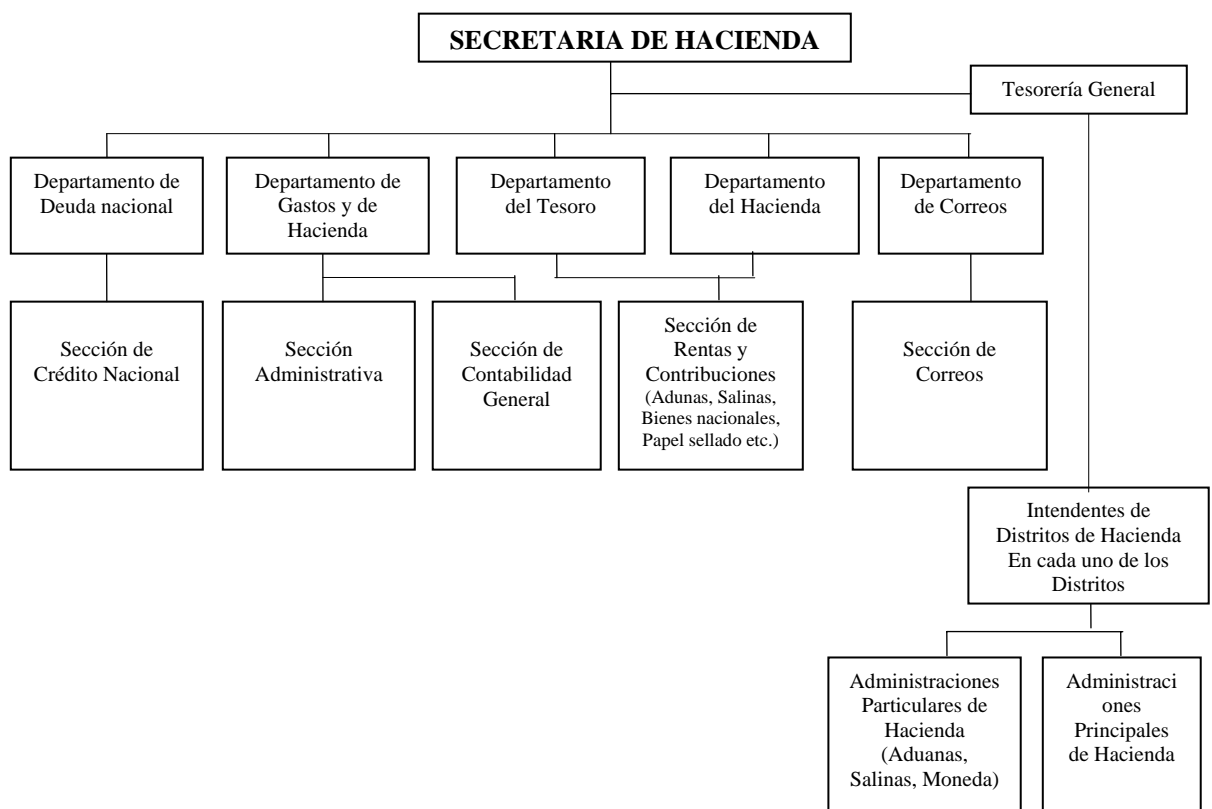
Los departamentos creados fueron: de relaciones exteriores, del interior, de justicia, de guerra, de marina, de comercio, de obras públicas, de estadística y censo general, de culto de fomento e instrucción pública, de deuda nacional, de gastos de hacienda y del tesoro, del tesoro, de hacienda, de contabilidad general, de beneficencia y recompensas, y de correos. De estos departamentos, los de deuda nacional, de gastos de hacienda y del tesoro, del tesoro, de hacienda y de correos, quedaron a cargo de la Secretaría de Hacienda; la cual continuó dividida en cinco secciones, una administrativa, de crédito nacional, de rentas y contribuciones, de contabilidad general y de correos. Las funciones de cada una de estas secciones continuaron siendo las mismas. En cuanto a la sección de rentas y contribuciones, esta quedó encargada de los departamentos de hacienda y del tesoro, es decir de la producción, compra, arrendamiento y venta de todos los efectos venales del Estado; de la liquidación y percepción de los impuestos y contribuciones nacionales; de la contabilidad, dirección del personal empleado en la administración de las rentas públicas, y la centralización y distribución de los

¹⁰¹ LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Op. Cit. Pág. 138 – 140.

¹⁰² Decreto de 22 de noviembre de 1861, que organiza las Secretarías de Estado . C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1930. Tomo XIX. Págs. 477 - 484.

fondos provenientes de las mismas, entre ellas la Renta Aduanas y Salina. Con este cambio en la organización, a diferencia de la reforma de 1859, en la que las secciones de rentas y contribuciones estuvieron separadas y bajo secciones diferentes (sección de rentas y sección de contribuciones), se incorporaron en una sola y estuvieron bajo el departamento de hacienda, al igual que la reforma efectuada en 1850 y 1851.

Gráfica 6. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1861



Fuente: Decreto de 22 de noviembre de 1861, que organiza las Secretarías de Estado . C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1930. Tomo XIX. Págs. 477 - 484. (Organigrama elaborado por el autor)

Con el decreto que fueron creados estos departamentos de gasto, se reestablecieron de forma casi similar los creados con la reforma de 1847, la cual fue efectuada durante la primera administración del general Mosquera, es decir

que se reestableció el orden que durante su primera administración consideró adecuado, con lo que mostró en su segunda administración el carácter personalizado en la organización de su gobierno. Las únicas diferencia estuvieron en que no se estableció el departamento de Gobierno, creado con la primera, y con la segunda se creó el departamento de estadística y censo general y el de correos; el departamento de instrucción pública creado con la primera, fue remplazado por el de fomento e instrucción superior y el departamento de agricultura, minas y comercio, fue reducido al de comercio.

En 1863, con Mosquera aún en el poder y bajo su auspicio fue hecha una reforma constitucional, con la que se organizó el país en lo que se conoció como los Estados Unidos de Colombia, el cual quedó conformado por 9 Estados soberanos (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima)¹⁰³. Para poner en ejecución la constitución, el Poder Ejecutivo se organizó en cuatro Secretarías de Estado: en la del Interior y Relaciones Exteriores, de Guerra y Marina, de Hacienda y Fomento y en la de Tesoro y Crédito Nacional¹⁰⁴.

La Secretaría de Hacienda y Fomento fue reducida a tres secciones y tres departamentos. La primera sección quedó conformada por los departamentos de comercio, obras públicas y fomento e instrucción superior, la segunda sección quedó conformada por el departamento de hacienda y la tercera con el de contabilidad¹⁰⁵.

El año económico de 1862 – 1863, fue muy difícil para la Hacienda nacional por las diferentes dificultades que tuvo que sortear el Gobierno nacional, por el reducido recaudo que se obtuvo de las dos principales rentas, por las obligaciones

¹⁰³ LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Op. Cit. Pág. 149.

¹⁰⁴ Ley de 11 de mayo de 1863, sobre secretarías de Estado. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1930. Tomo XX. Págs. 265 – 266.

¹⁰⁵ Decreto de 29 de mayo de 1863, en ejecución de la ley del 11 de mayo de 1863, sobre Secretarías de Estado. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1930. Tomo XX. Págs. 291 – 292.

con los acreedores del Estado, especialmente los portadores de billetes de Tesorería, los cuales se debían amortizar con gran parte del producto de los dos principales ingresos de la Hacienda nacional y por estado del orden público.

En los años económicos 1861 – 1862 y 1862 – 1863, la Renta de salinas pasó a ocupar el primer lugar entre los ingresos del Estado, debido a la reducción de los ingresos de las Aduanas, por la reforma que se le hizo a este ramo en octubre de 1861, con la que se cambió el sistema de tasación de acuerdo al valor de las mercancías por el peso bruto de los bultos que se introducían; y por la reforma constitucional de 1863, con la que se eliminó los derechos de exportación, un renglón importante dentro de esta renta¹⁰⁶.

En el transcurso de estos dos años el mecanismo vigente de amortización de billetes de Tesorería, casi dejó sin recursos en metálico al gobierno, perjudicando el crédito nacional, porque la amortización de estos billetes se estaba haciendo con el 50% del producto de las Aduanas y el 40% del de la Renta de Salinas y tan sólo se estaba dejando al gobierno con el 10% de los bienes desamortizados para los gastos de guerra y raciones de la fuerza pública¹⁰⁷. Para estos dos años las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, fueron las únicas que tuvieron ingresos significativos. Del producto de 1862 – 1863, que tan sólo alcanzaba a 62.000 pesos mensuales, el 40% (24.800) se destinaba para amortizar los billetes de Tesorería, el 15% (9.300) se destinó para el pago del crédito exterior, aproximadamente el 19% (12.000) de gastos de administración; por tanto sólo quedaba aproximadamente el 26% (15.900) para gastos generales, de los cuales se gastaban 15.000 pesos mensuales en las raciones del ejército del sur, por tanto sólo quedaban 900 pesos de esta renta para los demás gastos de la administración pública. Otra de las entradas provenía de los bienes desamortizados, que eran aproximadamente 8.000 pesos mensuales, de tal forma

¹⁰⁶ LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Op. Cit. Pág. 152 – 153.

¹⁰⁷ R. O. (Registro Oficial) 159 (19 de abril de 1864) Pág. 419 – 420.

que se contaban en la Tesorería general con 8.900 pesos; pero las fuerzas militares que se encontraban estacionadas en Honda y Cundinamarca necesitaban aproximadamente lo mismo que las del sur; lo que llevó a que durante el transcurso del ese año las rentas disponibles no fueran suficientes para efectuar los gastos de conservación del orden público.

Además de las obligaciones anteriores, se adeudaba a los miembros del Congreso 19.000 pesos por dietas de enero y febrero y parte de viáticos. Para responder a estas obligaciones el Gobierno apeló a recursos extraordinarios y tomó la suma perteneciente a la empresa del camino de ruedas de Buenaventura, después de ya haber tomado 200.000 pesos para completar los dividendos de la deuda exterior vencida y otras sumas para gastos urgentes¹⁰⁸.

Ante la difícil situación financiera en que estuvo el Gobierno en estos dos últimos años y la urgente necesidad de recursos para continuar con el servicio de la Administración Pública y hacer frente a los gastos nacionales; y estando el Congreso en las sesiones en que se estaba aprobando el presupuesto para la próxima vigencia, el presidente Tomas Cipriano de Mosquera pidió al Congreso que se disminuyeran los gastos que se habían aprobado hasta ese momento y que no se aprobaran las leyes que con las que se buscaba disminuir el presupuesto de rentas, lo cual era inconveniente para el desarrollo de la nueva administración (Manuel Murillo Toro) que estaba a punto de iniciarse. Otro de los reparos que pidió hacer al Congreso, fue cambiar el mecanismo de amortización de billetes de Tesorería, que consistía en recibirlos por la venta de bienes (sal) o por la introducción de mercancías extranjeras (aduanas), lo que estaba dejando sin recursos en metálico a la Hacienda por el pago anticipado que se hacía a los portadores. Lo que se debía hacer era dar a los acreedores del Tesoro libranzas al portador y no cartas de pago personales, que era lo que se estaba haciendo con los billetes, los cuales para usarlos como medio de cambio era necesario

¹⁰⁸ R. O. 157 (9 de abril de 1864) Pág. 411 – 412. Memoria de Hacienda, 1864.

endosarlos, y al no tener el gobierno fondos especiales para su pago, dichos billetes eran despreciados, lo que llevó al Tesoro Público al descrédito y a la bancarrota. Los dueños de estas cartas de pago, ante esta situación, las vendían a un precio irrisorio, con lo que se daba un

nuevo aliciente a los malos empleados para meterse de ajiotistas... mal de tal naturaleza, que lleva envuelta en sí la inmoralidad. Por tanto, privar a la nueva Administración de un recurso efectivo, i establecer de nuevo ese juego bastardo de bolsa con los ajiotistas que especulan con la miseria i el hambre de los desgraciados invalidos i pensionados con más ventajas que con los billetes, es un hecho digno de atención de Congreso.¹⁰⁹

1.10 REFORMA DE 1864. “ADMINISTRACIÓN PERSONALIZADA”

Una vez posesionado como presidente de la Confederación Manuel Murillo Toro, en su primer mensaje dirigido al Congreso, ante el corto tiempo que quedaba de sesiones y el gran número de problemas que se debían resolver, le solicitó que se le concediera poder especial para el manejo de la Hacienda nacional, especialmente en lo que tenía que ver con las Aduanas, para buscar un mayor rendimiento por medio de una organización adecuada¹¹⁰.

Aprobado por el Congreso gran parte de lo solicitado, entre ellos 10 actos legislativos dedicados exclusivamente al presupuesto, a la Renta de Aduanas, Moneda, Salinas y autorizaciones para el manejo de la Hacienda Pública¹¹¹; el 28 de julio de 1864¹¹² se volvió a cambiar la organización de la Secretaría de Hacienda. En esta ocasión quedó conformada tan sólo por tres secciones: la primera administrativa, la segunda de aduanas, salinas y moneda, y la tercera de

¹⁰⁹ R. O. 159 Op. Cit.

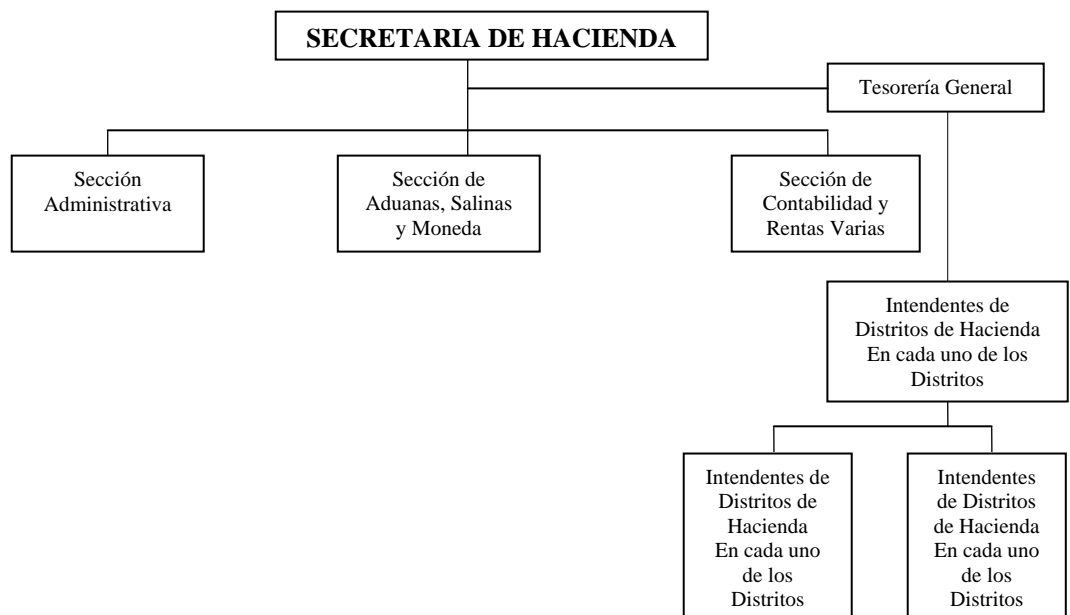
¹¹⁰ Ibid. Pág. 420 – 421.

¹¹¹ D. O. 19 (21 de mayo de 1864) Pág. 55 – 56.

¹¹² Decreto de 28 de julio de 1864, organizando la Secretaría de Hacienda y Fomentos. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1931. Tomo XXI. Págs. 192 – 198.

contabilidad y rentas varias; se eliminaron los departamentos y cada una de estas secciones quedó bajo la responsabilidad de un jefe de sección y de dos a tres oficiales, con lo que se redujo el personal de esta Secretaría. En cuanto a la sección segunda de aduanas, salinas y moneda le correspondió todo lo relativo a la administración, recaudación, resguardo y vigilancia de estas rentas. Con este cambio al interior de la Hacienda Nacional, de forma similar a las reformas de 1850 y 1851, las cuales fueron efectuadas siendo él (Manuel Murillo Toro) Secretario de Hacienda, se redujo de forma significativa el aparato burocrático de esta Secretaría. De tal forma que al igual que los cambios efectuados por Mosquera, los promovidos por Murillo Toro también estuvieron orientados a darla a la administración un carácter personalizado.

Gráfica 7. Estructura de la Hacienda con la reforma de 1864



Fuente: Decreto de 28 de julio de 1864, organizando la Secretaría de Hacienda y Fomentos. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1931. Tomo XXI. Págs. 192 – 198. (Organigrama elaborado por el autor)

Pese a las modificaciones hechas a la Hacienda, su estado continuó siendo el mismo, según Murillo Toro, porque la Unión acababa de “...salir de la guerra civil

mas destructora de las que cuentan nuestros sangrientos anales...”¹¹³ . Con este “conflicto intestino” las fuentes de riqueza sufrieron inmensamente, la industria se paralizó, la administración de las rentas se desmoralizó y se contrajeron gran cantidad de deudas, entre las que se destacaron la supresión de billetes, la reacuñaación de la moneda, el aumento de los gastos del Congreso, el reconocimiento de un gran número de pensiones y el licenciamiento de aproximadamente 4.000 hombres de ejército, a quienes se les debía cubrir sus reconocimientos y auxiliar hasta sus respectivos domicilios. Crisis política que tomó fuerza con la reducción del producto de la Renta de Aduanas y Salinas, que llegó casi a su aniquilamiento, por la expedición de la ley con la que se dispuso hacer la amortización de los billetes de Tesorería, lo que hizo afluir estos billetes hacía la venta de sal y como efecto posterior se estancó las ventas por la cantidad de sal que quedó en manos de especuladores. Según Murillo, el fondo de bienes desamortizados, con el que se hubiera podido hacer frente a este déficit, estaba destinado exclusivamente a la amortización de bonos flotantes y billetes de Tesorería; otra fuente de recursos estaba en la consecución de créditos, los que se encontraban cerrados por el descrédito en que se encontraba el Poder Ejecutivo. La propuesta del Ejecutivo para salir de esta crisis estuvo en que el Congreso le permitiera destinar los ingresos de Aduanas, Salinas y demás ramos de la Hacienda nacional para hacer frente a los gastos corrientes de la administración y al pasivo interior, a cambio de congelar los pagos que de forma anticipada estaban dejando sin recursos al Tesoro nacional¹¹⁴; es decir que se propuso al Congreso cambiar las obligaciones contraídas con los acreedores, a quienes se les garantizó el cubrimiento de su deuda por medio del cubrimiento de billetes en las ventas de sal.

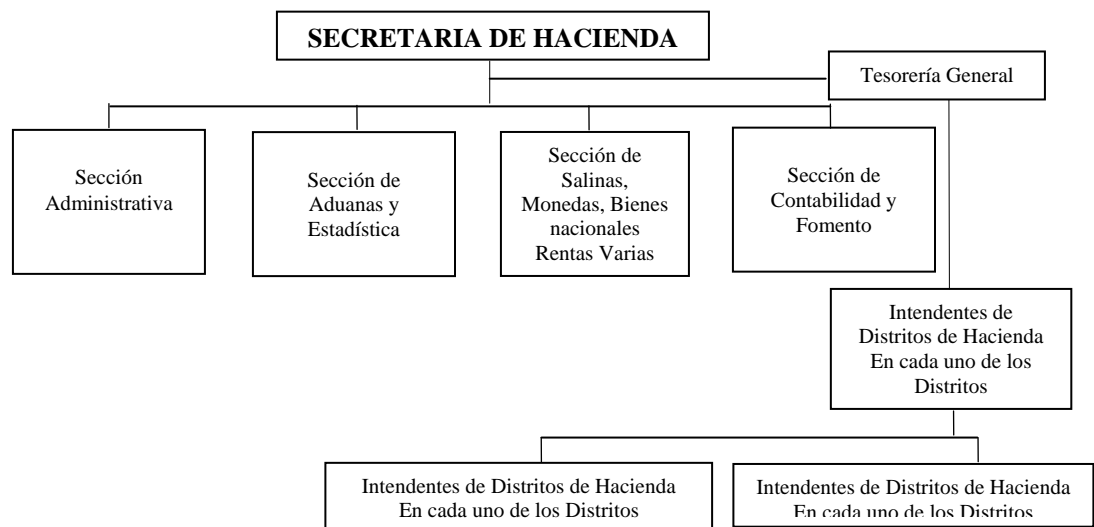
¹¹³ D. O. 239 (2 de febrero de 1865) Pág. 914. Mensaje del presidente al Congreso.

¹¹⁴ *Ibíd.* Pág. 913 – 914.

1.11 SEGUNDA REFORMA DE 1864

Durante la administración de Murillo Toro, se continuó buscando una mejor eficiencia en la administración de la Hacienda nacional y el aumento de los ingresos de Aduanas y Salinas, y al no efectuarse los resultados esperados con la reforma ya promovida por él, en diciembre del mismo año (1864) se hizo otra modificación, con la cual esta Secretaría quedó compuesta por cuatro secciones: una administrativa, una de aduanas y estadística, una de salinas, moneda, bienes nacionales y rentas varias y una de contabilidad y fomento. Cada una de estas secciones quedó a cargo de un jefe de sección¹¹⁵.

Gráfica 8. Estructura de la Hacienda con la segunda reforma de 1864



Fuente: Decreto de 31 de diciembre de 1864, organizando la Secretaría de Hacienda y Fomento. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1931. Tomo XXI. Págs. 332 – 338. (Organigrama elaborado por el autor)

Con esta nueva organización las dos rentas más importantes que estuvieron aproximadamente 6 meses bajo una sola *Sección*, nuevamente se separaron con el mismo objetivo con el que se había separaron en las anteriores reformas:

¹¹⁵ Decreto de 31 de diciembre de 1864, organizando la Secretaría de Hacienda y Fomento. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1931. Tomo XXI. Págs. 332 – 338.

tenerlas a cada una bajo un control y una administración más eficiente, ya que por su importancia demandaban gran cantidad de trabajo, y estando a cargo de un solo jefe de sección, su administración eficiente se dificultaba. Con esta nueva organización, al igual que las reformas de 1846, 1847, y 1859, las rentas de Salinas y Aduanas volvieron a ser separadas en secciones diferentes, contrario a las anteriores reformas promovidas por el mismo Murillo (1850 y 1851), en las que por economía en el gasto de administración fueron juntadas en una sola sección. En el transcurso del año económico 1864 – 1865, los ingresos tuvieron un superávit de 330.573 pesos con relación a lo presupuestado que estuvo en 2'225.000. Dicho excedente se logró, según el mismo Murillo Toro, por el estado de paz en el que estuvo el país en ese periodo y el logro de los objetivos con el cambio en la organización de la Hacienda, lo cual permitió una sostenida regularidad en la percepción de las principales rentas, con lo que la renta de Aduanas que tuvo un incremento de casi el doble de lo presupuestado y la de salinas que también estaba en progresando, podrían balancear el presupuesto de rentas y gastos; ya que el presupuesto de gastos de la vigencia siguiente se había disminuido en más de 500.000 pesos, obtenidos en gran parte por el cambio en los contratos de producción de sales y de otras medidas reguladoras del sistema rentístico¹¹⁶. Pero a pesar del superávit con relación al presupuesto de rentas, la situación fiscal se encontraba en un desnivel entre el presupuesto de rentas y el de gastos. El déficit correspondiente al año económico 1863 – 1864 fue de 35.921,43 pesos y el del año económico 1864 – 1865 fue de 488.906,95 pesos y el que se esperaba al terminar el año económico en vigencia (1865 – 1866) era de 839.263; déficit que se dio, porque si bien habían aumentado los ingresos de algunas rentas como las Aduanas, otras como las Salinas, Bienes Desamortizados, Correos y aprovechamientos disminuyeron, sumándose a esto el aumento en el los gastos de administración. Al presentar el estado deficitario de la Hacienda nacional, se hizo un llamado al patriotismo de los representantes del pueblo, para que aprobaran la solicitud de arbitrios con los que se pudiera hacer

¹¹⁶D. O. 551 (1 de febrero de 1866) Pág. 106.

frente a los gastos de la administración pública y a "... los sagrados compromisos del crédito nacional". También se afirmó:

considerad, ciudadanos representantes, las graves dificultades en que se verá constituida la administracion si no se le dejan medios para llenar el déficit que os he demostrado existe en el tesoro... Confio fundadamente en que dándose a estas observaciones la importancia que merece, se procurarán al Poder Ejecutivo medios con que hacer frente a la situación fiscal enunciada en el presente mensaje¹¹⁷

1.12 REFORMA DE 1866. “CENTRALIZACIÓN Y COMPLEJIDAD”

En 1865 se empezó a tramitar en el Congreso un nuevo proyecto de ley orgánico de la Hacienda nacional, para adecuar su organización al sistema federal puesto en marcha con la constitución de 1863. A finales de mayo, una vez aprobado el proyecto por el Congreso, fue recibido por el Presidente de la Unión para su sanción, quien lo consideró inadecuado y lo devolvió al Legislativo para que se le hicieran algunas correcciones porque sus disposiciones estaban calcadas sobre la ley orgánica de 1859 y porque se pretendía que se dieran a funcionarios seccionales, facultades que la Constitución vigente había otorgado al Gobierno general. Por tanto consideró Murillo que para poner el proyecto acorde con el sistema federal, se debía establecer el límite de acción de las funciones del Gobierno central y de los seccionales, de tal forma que las acciones de uno no fueran afectadas ni determinadas por el otro. La extensión de dichas facultades permitiría a las autoridades de los Estados intervenir en lo relativo a la administración de la Hacienda federal, lo cual se debía permitir sólo cuando el Poder Ejecutivo nacional lo considerara necesario y no como una norma obligatoria y permanente; también se intentaba establecer una tramitación

¹¹⁷ D. O. 622 (25 de abril de 1866) Pág. 389.

desconocida por la Constitución y contraría a ella, con lo que se pretendía coartar la libertad del Poder Ejecutivo para el nombramiento de los empleados públicos de la Unión, atributo exclusivo del Gobierno nacional; se debían dejar a los administradores principales y subalternos de correos los demás negocios concernientes de la Hacienda de la Unión que se llevaban a cabo en cada una de las capitales de los Estados y de los Distritos, ya que no había necesidad ni conveniencia de multiplicar los empleados creando agencias principales y subalternas de la Hacienda federal en los Estados, teniendo en cuenta que las oficinas de Correos podían ocuparse de los demás ramos que no se hallaban por ley encomendados a oficinas especiales, como las Aduanas, Salinas y Monedas. De lo contrario si se aprobaba esa ley se dificultaría las funciones del Gobierno central y afectaría seriamente el sistema¹¹⁸.

Ante el anterior rechazo, en julio de 1866 el Congreso aprobó una ley con la que se dio un nuevo orden a la Hacienda nacional. Nuevamente poniendo en práctica las ideas expuesta desde tiempo atrás por Murillo Toro, nuevamente se redujo el número de dependencias de esta Secretaría al igual que sus funcionarios, con el mismo objetivo con que regularmente se hicieron las anteriores reformas: obtener un mejor arreglo, reconocimiento y recaudación de los ingresos de las finanzas nacionales y la liquidación de los gastos e inversión de fondos del Tesoro y crédito público. Nuevamente para el control de los gastos de todas las Secretarías y de la administración en general se crearon departamentos de gastos. Los departamentos creados fueron: de hacienda, del tesoro, de la contabilidad general, de la deuda nacional y bienes desamortizados, de los gastos de hacienda, de gastos del tesoro, de lo interior y suprema inspección de cultos, de relaciones exteriores, de justicia, de guerra, de marina, de obras públicas y fomentos, de instrucción pública y de beneficencia y recompensas.

¹¹⁸ D. O. 557 (8 de febrero de 1866) Pág. 130.

Con esta reforma al igual que las anteriores, se volvió a definir el objeto y la composición de la Hacienda nacional, las funciones y responsabilidades del Secretario de Hacienda y las demás agencias y agentes, en lo que no hubo modificaciones sustanciales, a excepción de las responsabilidades delegadas a los Gobierno seccionales, los cuales desde la reforma de 1859 sólo se tuvieron en cuenta en casos especiales para el manejo de la Hacienda nacional¹¹⁹.

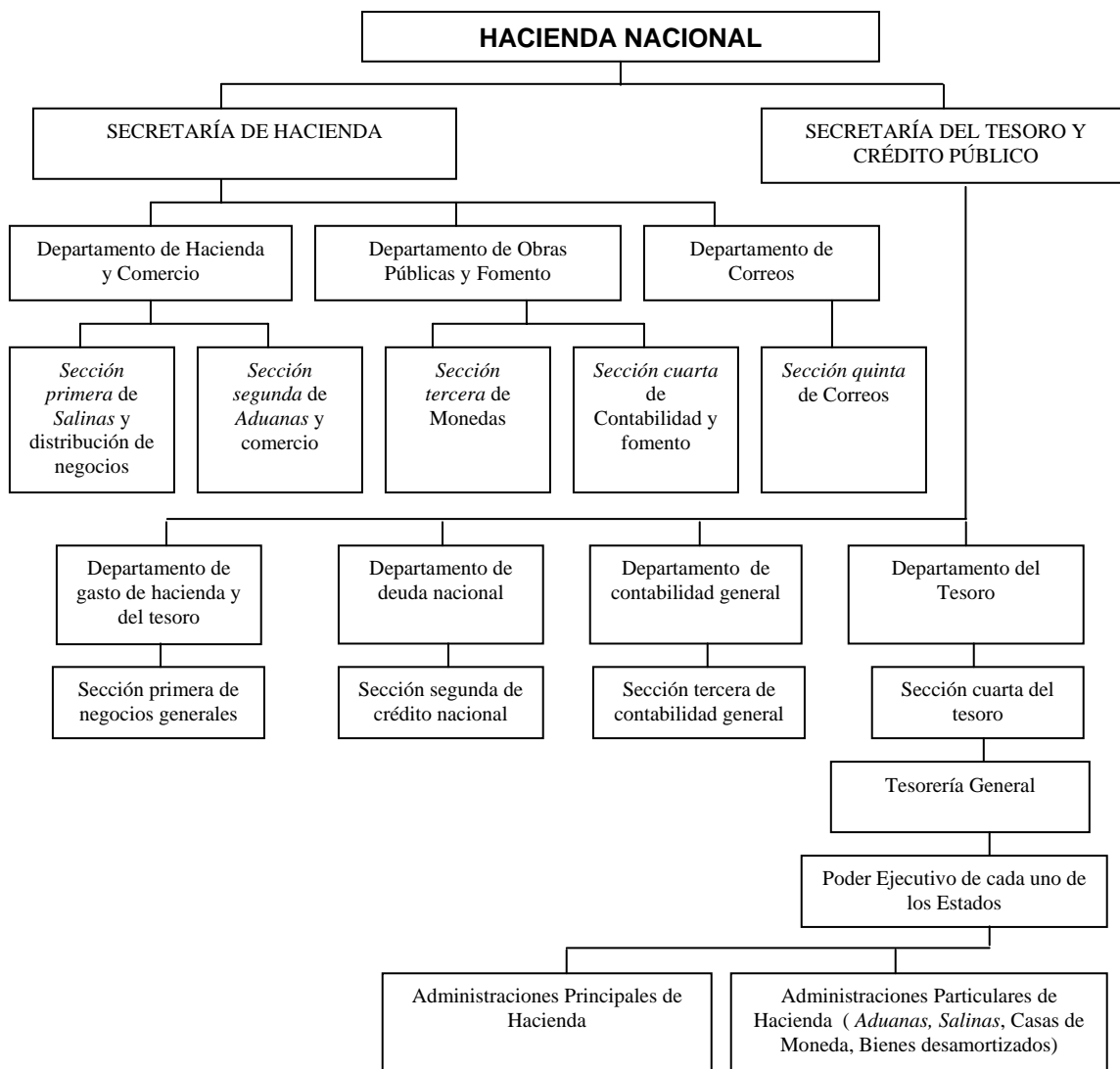
La Hacienda nacional se dividió en dos Secretarías, la del Tesoro y Crédito Público y la de Hacienda, entre las cuales se distribuyeron las funciones que hasta ese momento había desempeñado esta última. De los departamentos creados, los de obras públicas y fomento, de hacienda y comercio, y de correos quedaron bajo el control de la Secretaría de Hacienda; la cual se dividió en cinco secciones: primera, de salinas y distribución de negocios; segunda, de aduanas y comercio; tercera de monedas, bienes nacionales y obras públicas; cuarta de contabilidad y fomento y quinta de correos. Las dos primeras secciones quedaron bajo el departamento de hacienda y comercio, la tercera y la cuarta bajo el departamento de obras públicas y fomento, y la quinta sección bajo el departamento de correos.

La Secretaría del Tesoro y Crédito Público quedó a cargo de los departamentos de la deuda nacional, gastos de hacienda y del tesoro, tesoro y contabilidad general, y dividida a la vez en cuatro secciones: primera, de negocios generales; segunda, de crédito nacional; tercera, de contabilidad general y cuarta del Tesoro. La cuarta sección fue la encargada de la centralización y distribución entre los diferentes pagadores de los productos de las propiedades, rentas y contribuciones nacionales. Las oficinas encargadas de esta centralización fueron: la tesorería general, las Administraciones principales de Hacienda, las administraciones subalternas, las administraciones particulares de aduanas, de salinas, de casas de moneda, de bienes desamortizados y las administraciones subalternas de bienes

¹¹⁹ Ley de 4 de julio de 1866, organizando la Hacienda nacional. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1932. Tomo XXII. Págs. 417 – 447.

desamortizados. Los jefes de cada una de estas oficinas debían ser nombrados directamente por el presidente de la Unión¹²⁰.

Gráfica 9. Estructura de la Hacienda luego de la Reforma de 1866



Fuente: Ley de 4 de julio de 1866, organizando la Hacienda nacional; Decreto de 7 de julio de 1866, reglamentario de las Secretarías de Estado. (Organigrama elaborado por el autor)

¹²⁰ Decreto de 7 de julio de 1866, reglamentario de las Secretarías de Estado. C.N.L.C. Bogotá. Imprenta nacional. 1932. Tomo XXII. Págs. 498 – 500.

Como efecto del rechazo del Secretario Hacienda al primer proyecto de ley para efectuar esta reforma, en el que se pretendía asignar funciones exclusivas del Gobierno central a los seccionales, en cuanto al nombramiento de funcionarios de la Hacienda nacionales; tan sólo se les facultó para hacerlo de manera provisional; pero se les delegó funciones con las que quedaron obligados a cuidar y velar por el buen funcionamiento y recaudo de las rentas nacionales en cada una de sus jurisdicciones; responsabilidades que estuvieron a cargo de los Intendentes de Hacienda a partir de la reforma de 1859.

Un año después de haberse efectuado esta reforma, a mediados de 1867, luego que Santos Acosta depusiera del poder por medio de la fuerza a Tomas Cipriano de Mosquera en el transcurso de su tercera administración, la Hacienda volvió a quedar, según el mismo Acosta, en un estado lamentable; estado que en parte ya se había superado por las reformas efectuadas, por una rigurosa economía y por que se “excitó” a los “capitalistas” de la capital para que hicieran prestamos voluntarios y pagaderos con libranzas sobre el 10% de los derechos de importación; llamado que fue atendido y se pudo superar en parte esta crisis fiscal. Otra dificultad se presentó con los billetes de tesorería, los cuales a mediados de mayo llegaron a una reducción de su valor de hasta del 35%, y lo que antes había sido un recurso para el gobierno, se convirtió en una dificultad; pero una vez restablecido el orden, para finales de mayo los billetes se volvieron a revaluar hasta en el 80%, y para el gobierno poder responder con esta obligación y no quedarse sin dinero para contrarrestar las dificultades de la administración, se llegó a un acuerdo con los tenedores de tan sólo recibir dichos billetes por el 40% del valor de la sal comprada en las administraciones de salinas, y en compensación el gobierno prometió a los tenedores no expedir más billetes, mientras los que estaban en circulación no alcanzaran el 90% de su valor.

Entre otras medidas tomadas por ésta administración para superar la precaria situación de la Hacienda, estuvo la revocación de las disposiciones hechas por

Mosquera, entre ellas la anulación del préstamo de 1'500.000 libras esterlinas, cuya negociación ya se había iniciado, la venta de las reservas del ferrocarril del Panamá y el reestablecimiento del precio de la sal, que en la administración anterior se había elevado al más alto que había tenido el país en las salinas de la República, y se pasó a revisión del Procurador General de la Nación los contratos que se formalizaron en el transcurso del gobierno de Mosquera, para el examen de su legalidad¹²¹.

Con estas reformas finalizó el periodo de continuas reformas dentro de la Hacienda nacional, característico de las administraciones liberales de mediados del siglo XIX. Desde la reforma de 1866 y hasta finales del siglo XIX a la Hacienda nacional se le hicieron tan sólo tres reformas, una en 1873, otra en 1887 luego de la reforma constitucional de 1886 y la última en 1895. En estas tres reformas, al igual que la última, la renta de salinas continuó administrándose de forma separada y centralizada encabezando una de las secciones que formaban la Hacienda nacional.

¹²¹ D. O. 966 (3 de julio de 1867) Pág. 541 – 543.

2. REFORMAS A LA RENTA DE SALINAS

Las normas, reglas o legislación bajo las que se regía las Rentas nacionales, fue otro de los mecanismos usados con el objetivo de mantener, por parte del Estado, un estricto control sobre los ingresos que la Hacienda nacional percibía como efecto de su monopolio fiscal. En esta perspectiva, al ser la renta de la sal el objetivo central de esta investigación, el análisis de las reformas de la legislación que la regularon, permite observar el interés por mantener, mejorar o reducir el control del Estado sobre esta renta y las discusiones que se generaron dentro del mismo Estado por medio de sus agentes con los demás actores que hicieron parte de este monopolio. De tal forma, que sí por un lado, con las reformas a la organización de la Hacienda nacional –tratadas en el primer capítulo- se buscaba una administración eficiente, de la renta de salinas y las demás finanzas nacionales, por el otro, por medio de las reformas a las normas o leyes con las que se controló este monopolio, se trató de mantener e instituir esta renta como usufructo exclusivo del Estado central, es decir, se buscó una estricta y continua vigilancia que garantizara su control monopolístico.

Lo anterior llevó a que paralelo a las reformas en la organización de la administración de la Hacienda nacional, se efectuaran reformas a la legislación que regulaba la renta de salinas. Con estas normas, reglas o legislación, de forma continua y discontinua se buscó concretar el control monopolístico del Estado sobre las salinas en el territorio nacional, las formas bajo las cuales se debía manejar y controlar, y las sanciones a que se exponían quienes las violaran.

Para 1846, año en que se iniciaron las reformas del Estado de mediados de siglo y en particular de la Hacienda nacional y de la renta de salinas, era propiedad de la República todas las salinas que no hubieran sido enajenadas hasta ese momento,

entre ellas y las de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, las de Chita y Muneque y la de Chámeza, Recetor y Pajarito, en su respectivo orden de importancia.

Uno de los mecanismos de control directo sobre cada una de las salinas fue por medio de su forma de manejo, el cual de acuerdo a la importancia de las minas o fuentes de agua salada que se explotaran, pero a juicio del Poder Ejecutivo, se podía hacer por medio de una administración, por arrendamiento o concesión.

Para el control por medio del sistema de administración, en las salinas que estuvieran bajo éste, se contaba con un administrador, un interventor y hasta cuatro oficiales subalternos; a los dos primeros empleados se les asignaba un sueldo porcentual de lo recaudado, que iba hasta el 10% y a los otros sueldo fijo que podía ser hasta de 200 pesos anuales. Este sistema se implementó donde la elaboración de la sal era contratada por el Gobierno, y para ello convocaba con anticipación a quienes quisieran hacer propuestas, aceptando las que resultaran más ventajosas para los intereses de la Hacienda nacional. Para la celebración de estos contratos, el precio de elaboración no podía ser superior al que se hubiera pagado en el año anterior; y en las que se adoptara este sistema por vez primera, se podía pagar hasta cuatro reales por la elaboración de cada arroba de sal compactada, 2 por la de grano de caldero y 0,75 por la víjua. En caso que no se celebraran estos contratos, ya fuera por que no se presentaran propuestas o las que se presentaran no fueran ventajosas, el gobierno podía nombrar elaboradores por su propia cuenta, a quienes se les podía asignar de sueldo hasta el 10% de lo producido.

El sistema de arrendamiento consistía en ceder una o varias salinas, luego que el gobierno hubiera hecho la convocatoria, a cambio de una suma que fuera igual o superior al producto líquido del año anterior de las salinas que se fueran a arrendar, y el 6% anual del valor de los edificios y utensilios que tuviera el gobierno en las salinas y que se entregaran al arrendatario. Para ese momento

éste sistema estuvo reglamentado de una forma más específica que el de administración. Algunas de las condiciones que debían cumplir los arrendatarios fueron: los edificios y maquinas que se entregaran al arrendatario debían ser entregados en las mismas condiciones, de lo contrario debía pagar su devaluación, el gobierno sólo pagaba las mejoras hechas en la salina que se hubieran autorizado, el contrato no podía exceder de 10 años, no podían elaborar más sal de la permitida en el contrato, la sal que vendieran debía ser de buena calidad y asegurar el contrato con una fianza suficiente, a juicio del Poder Ejecutivo; y además de las anteriores, en los contratos el gobierno podía agregar las que considerara necesarias para los intereses nacionales.

En cuanto a la concesión, este fue un sistema poco utilizado y se puso en práctica en las Provincias que no se proveían de la sal procedente de salinas controladas por los dos sistemas anteriores. Con este sistema se buscaba de forma gradual poner bajo control del Estado los nuevos yacimientos descubiertos por particulares. Con este sistema se les permitía elaborar y apropiarse del total de la producción por un término de 20 años a quienes descubrieran nuevas salinas. En estas salinas tan sólo podía elaborar una determinada cantidad, de acuerdo al contrato de concesión que se hubiera hecho. Una vez terminada se debía entregar a la República la salina en el estado en que estuviera, cediéndole los edificios, utensilios, tierras y minas inmediatas propiedad del empresario, de donde se proveyera lo necesario para la elaboración; dichas salinas luego se pondrían bajo el sistema de arrendamiento, para lo cual se debía dar prioridad al descubridor y se podía extender hasta por otros 20 años.

Entre otra medidas de control estaban la forma de expendido de sal al público, los precios de venta y las formas de vigilar y prevenir el fraude. Para el expendido de la sal al público, el gobierno podía establecer, además de la venta en las administraciones, almacenes para la en lugares convenientes, fijando empleados con salarios porcentuales del producto de la venta de hasta el 6%; también podía

rebajar el precio hasta en 5 reales por cada arroba cuando lo considerara necesario y establecer precios para cada uno de los tipos de sal. Tanto en las salinas bajo administración como las arrendadas, el Poder Ejecutivo podía establecer en cada una de ellas hasta dos celadores para vigilar las operaciones y el cumplimiento de los contratos; a quienes se les podía asignar un sueldo de hasta 200 pesos anuales. Otras de las reglamentaciones estaban orientadas al cobro de derechos de internación de sal marina nacional, que para ese momento era de 8 reales por cada quintal, a excepción de la introducida de la costa norte a la Provincia de Antioquia por el río Cauca; también el ejecutivo estaba facultado para comprar los terrenos, minas de carbón y bosques necesarios para la rentable producción de las salinas. La sal estaba exenta del pago de derechos Provinciales, municipales y comunales por la explotación y transporte de la sal.

Además de las anteriores formas de control y vigilancia, los mecanismos coactivos fueron quizás las más importantes con que el Estado contó para asegurar el carácter monopolístico de este bien natural. Según las medidas coactivas vigentes para ese momento, se consideraba como defraudador de esta renta a todo individuo que sin autorización explotara o se empleara en la explotación de las salinas de propiedad de la República, quienes condujeran, compraran o vendieran sal de esta salinas, elaborada de forma clandestina, los que internaran sal sin la correspondiente guía o los que con ella internaran más de la expresada. La pena a que se sometían los defraudadores consistía en el decomiso de la sal aprehendida, los aparatos de elaboración y medio de transporte usados para el fraude que fueran propiedad del defraudador o de algún cómplice; también eran condenados a una multa de un peso por cada arroba de sal decomisada o de un día de prisión por cada peso que tuvieran que pagar de multa. Cuando la sal aprehendida fuera conducida una parte con guía y otra sin ella, y sí esta última fluctuaba entre el 10 y el 25%, se exigía una multa de un peso por cada arroba de sal excedente; si la sal conducida sin guía era mayor al 25%, toda la sal se

decomisaba y sobre la sal transportada de forma ilegal se aplicaba la pena de un peso por cada arroba o prisión.

Para hacer efectivas estas medidas coactivas y muy seguramente por la falta de personal encargado de la vigilancia de los caminos que conducían a las salinas para evitar y aprehender el contrabando, se estimulaba a la población para que denunciaran y/o detuvieran a los defraudadores, a cambio de la mitad de lo percibido por la confiscación y las multas. La cantidad restante entraba a ser parte del Tesoro nacional¹²².

Hasta ese momento tan sólo las salinas de Zipaquirá estuvieron bajo el control continuo de una administración y las otras por medio de arrendamiento. El sistema de administración se usó en las salinas que estaba montado de formas más convenientes para la elaboración, lo que permitió al Estado efectuar contratos más favorables. El sistema de arrendamiento se usó para las salinas descubiertas en lugares despoblados, donde era necesario hacer grandes inversiones para ponerlas a producir, cuyos gastos los debía hacer quienes las tomara en arrendamiento; de tal forma que a medida que se mejoraran y adecuaban debidamente las instalaciones de las salinas y aumentaran sus ingresos, de forma progresiva se preparaban para en el futuro ponerlas bajo administración y de esa forma ofrecer un producto más barato.

De las salinas administradas y arrendadas se abastecían las provincias del centro y algunas del norte y aquellas como las del sur y las de la frontera con Venezuela, donde no había salinas importantes y no les alcanzaba a llegar de esa sal, lo hacían con la sal extranjera, por la cual se debía pagar un derecho de importación. Por lo anterior y porque las salinas de esas provincias fronterizas no representaban ninguna ventaja para el Estado, era necesario continuar

¹²² Ley de 26 de mayo de 1844, sobre salinas. C.N.L.C. Tomo X. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Pág. 553 – 558.

cediéndolas por cierto tiempo a particulares, lo cual hizo parte del proyecto de reforma de la renta presentado al Congreso por Florentino González en 1847¹²³, la cual fue aprobada en ese mismo año.

2.1 REFORMA DE 1847

Como efecto de las reformas iniciadas a mediados de siglo durante la administración de T C de Mosquera, en la que se consideró que se debían hacer algunas variaciones en el interior de la Hacienda nacional para obtener mayores rendimientos de las rentas públicas y lograr una adecuada recaudación, además de la reforma a la organización de la Hacienda nacional, se modificó la renta de salinas.

Esta modificación fue la primera a este monopolio luego que se inició las reformas liberales de mediados del siglo XIX, que para éste caso el principio liberal fue puesto en marcha por medio de la asociación de los intereses privados con los del Estado, en búsqueda de aumentar los ingresos de dicha renta.

Con ésta reforma el Poder Ejecutivo quedó facultado para imponer las principales condiciones en los contratos de elaboración de sal para las salinas bajo administración, los cuales se podía celebrar con una duración de hasta 10 años. En cuanto a los funcionarios de la administración, encargados de una parte del control de la elaboración, continuó con un administrador, el inspector fue cambiado por un contador, y se creó el cargo de guardalmacenes, que podían ser hasta dos, quienes se debían encargar de la custodia de la sal que entregaban los contratistas a la administración y de la entrega a los compradores, y a quienes se les asignó un sueldo fijo que podía ir de 1.200 hasta 8.000 reales anuales y uno eventual del producto de las ventas, dependiendo de la importancia de las salinas. Para los gastos de la administración se aumentó del 10 a 15% de lo recaudado y

¹²³ G.N.G. 868 (11 de abril de 1847) pag 233

con esta cantidad además de los sueldos eventuales de los guardalmacenes, el administrador y el contador se debían hacer cargo de los gastos de oficina, de la conducción de enteros y demás empleados subalternos que se emplearan. Deducidos del 15% los anteriores gastos, el restante se dividía en 10 partes iguales, de las cuales le correspondía 6 al administrador y 4 al contador. Pero uno de los cambios más importantes con esta reforma, orientado a la buena administración, estuvo en la creación de la contabilidad en las administraciones, la cual se debía regir bajo instrucciones del contador general.

El Poder Ejecutivo podía disponer que dos o más salinas fueran administradas por una administración general, bajo cuya dependencia estarían los administradores particulares, sistema bajo el cual estuvieron las salinas de Zipaquirá, donde se ubicó la administración general de salinas de Cundinamarca y desde donde se administraban las salinas de Nemocón y Tausa bajo administraciones subalternas.

En cuanto a los almacenes de expendido de sal fuera de las administraciones de salinas, se encargó de la venta al colector de rentas del respectivo cantón donde estuviera el almacén, además se podía nombrar, si era necesario, un almacenista para que custodiara la sal, con un sueldo fijo de que podía estar entre 1.000 y 4.000 pesos, y un sueldo eventual de la tercera parte del producto de la venta. Estos almacenes quedaron bajo la dependencia de la administración de hacienda del distrito.

En cuanto al sistema de arrendamiento, la duración de los contratos celebrados podía tener también una duración de hasta 10 años, que al igual que antes, se debía dejar bajo este sistema aquellas salinas donde no estaba montada la elaboración y en donde se dificultaba establecer una administración. El arrendamiento lo debía hacer el Intendente de Hacienda del Distrito en subasta pública y al mejor postor con previa invitación, en las que se fijaban las condiciones del contrato, que además de las preestablecidas antes de la reforma,

se establecieron las siguientes: las salinas arrendadas no podían hacer competencia a las salinas que estaban bajo el sistema de administración, en especial las salinas de Zipaquirá, Nemocón, y Tausa, la de Chita y la de Recetor y Pajarito; en los últimos años del contrato el Poder Ejecutivo podía exigir a los contratistas, que la venta de sal la hiciera un empleado nombrado por él y al precio de la administración más cercana, dejando a favor del Estado además del arrendamiento, un porcentaje del producto bruto de la venta de la salina; a la terminación de los contratos en aquellas salinas en las que no había edificios y aparatos de elaboración, se debía estipular sí al final del contrato quedaban o no a favor de la República las mejoras que se hubieran hecho y las tierras, montes, minas de carbón y lo demás necesario para la elaboración, de lo contrario se debían arreglar los precios y plazos del pago de dichas mejoras, que a juicio del Poder Ejecutivo conviniera más.

La concesión de nuevas salinas descubiertas en provincias fuera del radio de consumo de las administradas, continuó y se podía hacer hasta por los mismos 20 años, pero además de los requisitos ya establecidos como ceder a la República los edificios y todo lo necesario para la elaboración al momento de culminar la concesión; el empresario debía participar a la República de una parte de las utilidades obtenidas, cuando se excediera en la producción, de acuerdo a la cantidad anual que se le fijara; y cuando se hiciera la solicitud de concesión de una salina descubierta, se debía publicar una invitación por un término de seis meses, para que se presentaran propuestas con el ánimo de mejorarla, y Poder Ejecutivo cederla a quien ofreciera mayores ventajas.

El Poder Ejecutivo quedó facultado para aumentar el precio de la sal en cada una de las administraciones, sin que se excediera de 26 reales el precio de cada quintal, es decir, 6.5 reales cada arroba. Respecto a los derechos de internación, se continuó aplicando la misma reglamentación y las mismas tarifas.

Con esta reforma se consideró como fraude y bajo pena de confiscación la sal elaborada o explotada en salinas que estuvieran fuera del control del Estado, es decir de las salinas que no estuvieran bajo administración, arrendamiento y concesión; también la sal que se internara y se transportara dentro de las Provincias que estuvieran bajo el radio de la salinas administradas, sin la guía que garantizara el pago del derecho de internación o haber sido comprada en dichas salinas.

La confiscación debía ser efectuada por el juez del lugar más cercano, quien entregaba lo decomisado al colector o subcolector de rentas del lugar más cercano, quien los ponía a la venta y se entregaba el producto al administrador de hacienda del distrito. Del producto de esta venta se daba el 30% al denunciante y aprehensor, el 20% se destinaba para los gastos de justicia y el restante pasaba a ser parte de los ingresos del Tesoro nacional. Pero en caso que el denunciante aprehendiera los aparatos de elaboración clandestina, descubriera el sitio donde se ejecutaba el fraude y presentaba al defraudador, se le pagaba el 50% del producto de la venta de lo confiscado.

Las penas estipuladas con las que se castigaba el fraude dependían de la cantidad de sal decomisada. Sí no pasaba de cinco quintales (250 kg) se imponía una multa de 10 reales por cada quintal de sal, y en caso de no poder pagar la multa, arresto de 10 a 50 días. Sí la sal decomisada sobrepasaba ese limite, el juez hacía el respectivo decomiso y levantaba un sumario, que era remitido al juez de hacienda respectivo, donde se abrían los tramites de un juicio criminal, por lo cual el defraudador debía pagar una multa igual al valor de lo decomisado u ocho días de prisión por cada 10 reales que tuviera que pagar de multa. En caso que el defraudador fuera absuelto y demostrara haber sido perjudicado, tenía derecho de reclamar al denunciante o aprehensor el valor de lo decomisado y el 1% de interés mensual por perjuicios.

El resguardo de rentas nacionales fue el encargado de celar y aprehender el contrabando de sal, de acuerdo a las órdenes de los intendentes, gobernadores y de los administradores de las rentas. Se continuó con la vigilancia de hasta dos celadores del resguardo en las salinas bajo arrendamiento o concesión¹²⁴.

Este control a la renta de salinas se mantuvo sin ninguna alteración significativa por más de 10 años, a excepción de los precios de venta, a pesar que sí se dio un amplio debate en torno a las modificaciones que se debían hacer para tener un mejor control, administración y una mayor recaudación de la renta.

2.2 ¿QUÉ HACER CON EL MONOPOLIO?

En marzo de 1853, al finalizar la administración de José Hilario López, el Secretario de Hacienda Juan Nepomuceno Gómez, consideró que a todas las salinas que estaban bajo el sistema de administración, se debía extender el de arrendamiento, que a pesar de impedirlo la legislación vigente, se debía tener en cuenta por su economía y sencillez. Con este sistema en los nuevos contratos o incluso los que estaban vigentes, sí se hacían modificaciones, se extinguiría el de administración, el cual había mostrado ser ineficiente por el mal desempeño de los funcionarios y por el perjuicio que estaba causando al Tesoro los contratos de elaboración.

Lo anterior fue expuesto porque de la administración de salinas de Chita produjo perjuicio y pérdidas al Estado. Allí estuvo vigente un contrato de elaboración, con el que se elaboraba y vendía 127.000 arrobas (1'587.500 kg) de sal al año, con una utilidad neta de 484.655 reales; situación con la cual el público estaba bien provisto de sal y no había ningún tipo de descontento. Pero se rescindió porque se consideró que estaba siendo oneroso al Tesoro y se invitó a la celebración de uno

¹²⁴ Ley 26 de mayo de 1847, orgánica de la renta de salinas. C.N.L.C. Tomo XI. Bogotá. Imprenta nacional. 1928. Pág. 77-84.

nuevo. Por la rescisión el gobierno tuvo que pagar una indemnización de 16.000 reales por cada año que faltaba para la culminación, lo que sumó cerca de 40.000 reales. Con el nuevo contrato se produjo al año menos de 17.436 arrobas de sal, y una pérdida anual de 66.568 reales. Este nuevo contratista al no poder cumplir con las obligaciones, pidió que se rescindiera el contrato sin que se le obligara a pagar la multa a que se hacía acreedor. Se convino lo que el contratista propuso y él mismo continuó con la elaboración a un precio por debajo al de la licitación. Con estas ventajas el contratista se apoderó, por medio de arrendamiento, de los bosques de particulares cercanos a la salina; con lo que ahuyentó a los demás licitadores, y como en las cercanías no había más bosques, ni minas de carbón descubiertas, nadie estuvo en la capacidad de presentar propuestas. Además sólo se estaba elaborando 9.132 arrobas (114,150 kg) al mes, lo que permitió que se presentara una especulación exagerada, en lo que al parecer estuvieron involucrados los empleados de la administración, quienes compraban grandes cantidades de sal y la revendían con un recargo de 3 pesos ó 24 reales (un peso estaba compuesto por 8 reales) la carga, en un momento que se había rebajado el precio en 5 reales la arroba. Por tanto se había pagado una contribución mayor de 24 reales por carga, lo que indicó que en promedio se pagó 263.000 reales, cantidad que fue a dar a manos de monopolistas particulares. Como efecto de los reclamos, el gobernador de la Provincia de Tundama, suspendió al administrador y contador de estas salinas y fueron sometidos a juicio.

Para evitar que se volvieran a presentar estos problemas, se presentó un proyecto de ley al Congreso con el cual se darían algunas atribuciones al Poder Ejecutivo para la expropiación de los bienes y elementos necesarios para la elaboración de la sal. Respecto a este proyecto de reforma el Secretario de Hacienda consideró que se debía tener en cuenta porque "... el monopolio de la sal, o sea la contribucion que el pueblo paga en ella, se reparte entre el Gobierno i el casual propietario de los bosques o minas de carbon i demas productos naturales que se

aplican en la elaboración de las Salinas", por lo tanto se debían expropiar para evitar que esta contribución tuviera que repartirse¹²⁵.

Dicho proyecto de ley no fue aprobado, pero en junio, ya en la administración de José María Obando, se hizo una modificación en los derechos de propiedad del Estado y los particulares sobre las nuevas salinas descubiertas en algunas de las Provincias, especialmente en aquellas donde se consumía sal extranjera en cantidades superiores a 1.500 quintales (75.000 kg) anuales. En estas salinas el Poder Ejecutivo quedó facultado para celebrar contratos de elaboración con quienes las descubrieran. Las fuentes de agua salada que se descubrieran en tierras de propiedad particular en las Provincias de Antioquia, Cauca, Chocó, Popayán, Pasto, Túquerres, Barbacoas y el territorio del Caquetá, serían propiedad de dichos dueños, con excepción de las salinas descubiertas en las Provincias de Mariquita y Neiva en las que sus fuentes tuvieran más de seis grados de saturación, las cuales pasarían a ser propiedad del Estado al igual que todas las minas de sal víjua descubiertas en cualquier parte del territorio nacional. Pero la sal explotada en las salinas de las anteriores Provincias no podía introducirse a las Provincias donde se consumía de la elaborada en salinas bajo administración¹²⁶.

En 1855, una vez terminado el gobierno provisorio del General Melo, se empezó a promover otra reforma al interior de la renta de salinas. Dicha reforma se propuso en la administración de José de Obaldía, al mismo tiempo que se intentó reformar la Hacienda nacional en su totalidad, como solución a la precariedad en que quedaron los ingresos del Estado luego del conflicto político militar. Ante la precariedad de recursos, esta renta fue considerada de gran importancia y por lo mismo se buscó la forma de fortalecerla y aumentar sus ingresos; política

¹²⁵ G. O. 1503 (19 de abril de 1853) Pág. 298 – 299.

¹²⁶ Ley 20 de junio de 1853, adicional a la de salinas, C.N.L.C. Tomo XV. Bogotá: Imprenta nacional, 1929. Pág. 593 – 594.

contraría a la que mantuvo la administración de José Hilario López, la cual buscó reducir y hasta abolirla el monopolio.

Lo poco que se logró hacer en ese momento estuvo orientado a tratar de poner fin a la oposición y discusión causada por la desigualdad con que eran gravados los habitantes con esa renta, la cual gravaba más a las Provincias del centro que las costeras y las de sur. En mayo de 1855, el Congreso aprobó una ley de arbitrios fiscales en la que el Poder Ejecutivo, por un lado, quedó facultado para fijar el precio de la sal en las administraciones de salinas, el cual no podía exceder de 60 centavos sobre el precio de elaboración de cada arroba de sal compactada y 55 centavos de la de caldero y la víjua; y por el otro, le fue permitido cobrar un subsidio en dinero a las provincias que no consumían sal extranjera ni de la venta por el Estado, de tal forma que fuera proporcional a la contribución que hacían las provincias que consumían sal extranjera o del Estado, de acuerdo a la cantidad de población¹²⁷.

Pero la discusión y oposición no termino allí. A pesar de las medidas tomadas, a partir de 1856 se despertó un acalorado debate sobre el futuro de la renta de salinas, discusión que se dio incluso entre los mismos funcionarios de la Hacienda nacional, entre las ideas de suprimir este monopolio o continuar con él. Dicha discusión fue iniciada por Murillo Toro durante el periodo en que estuvo al frente de la Secretaria de Hacienda, durante el cual presentó un proyecto con la intención de disminuir este impuesto sin perjuicios para el Tesoro. Para ello propuso cambiar el sistema orgánico de la renta de salinas, con el cual el gobierno tan sólo debía intervenir en la producción de sal víjua en las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa; de tal forma que las demás fueran puestas en arrendamiento para dar libertad en las operaciones de compactación de la sal. Según sus cálculos, con la elaboración de sal por cuenta del Estado se obtenía

¹²⁷ Ley 4 de junio de 1855, sobre arbitrios fiscales, C.N.L.C. Tomo XVI. Bogotá: Imprenta nacional, 1929. Pág. 214 – 216.

aproximadamente 410.400 pesos de producto neto anual, y sí se ponía en práctica su propuesta, tan sólo con la sal víjua se obtendría hasta 312.000 pesos, con lo que obtendría una reducción poco importante, a lo que se le debía sumar el producto del arrendamiento de las fuentes saladas.

Propuesta que fue considerada por el Secretario de Hacienda Rafael Núñez en 1856 como poco factible porque a pesar de haberse dado un aumento de la demanda de sal víjua y el progreso de la renta, fue algo accidental y transitorio; de tal forma que dicha modificación produciría un déficit de más de 100.000 pesos anuales, lo que en lugar de mejorar, aumentaría el déficit y por tanto comprometía los intereses fiscales de la República. Además consideró que con la adopción de ese sistema llevaría a la formación de un monopolio en manos de particulares en la producción y en la venta, lo que proliferaría abusos que ya se estaban dando; de tal forma que el único modo de mejorar los ingresos de la renta y aliviar a los consumidores, era con la celebración de contratos que aumentaran su producción entre un 50 y un 100%, lo permitiría rebajar el precio sin perjuicio para el Tesoro y disminuiría la creciente "odiosidad que pesa(ba) sobre esta renta". Sin embargo era necesario que el Congreso buscara un nuevo sistema para su manejo para no "presenciar la caída de una institución despopularizada, pero al propio tiempo indispensable a la marcha de los intereses públicos"¹²⁸

La polémica la continuó el subdirector de rentas, señor Aníbal Galindo, quien para hacer un juicio más acertado, junto con una comisión visitó las salinas de Zipaquirá y con ello llegó a la conclusión que había una necesidad absoluta de continuar conservado la renta, porque "privar al gobierno de ese recurso, sin recompensarlo por otro efectivo i mejor, sería reunir en un solo punto todo el bien resultante i dejar esparcidos los males en toda la masa". Según la comisión, con esta renta el Estado tenía dos monopolios: la producción de un artículo y la industria de compactar sal; de las cuales se debía liberar la última, lo que acabaría

¹²⁸ G. O. 1940 (5 de abril de 1856) Pág. 245.

con la mitad de los males de este monopolio. Pero tampoco se podía llegar al extremo de tan sólo dejar al Estado la producción de sal víjua, ya que los cálculos hechos sobre esta medida fueron mal hechos, porque con la adopción de esa medida se disminuiría la renta en mayor proporción, y por la dificultad de hacer un cálculo exacto de los ingresos por la venta de esta clase de sal, por la variación de su pureza, que fluctuaba entre el 33,5 y un 70%, impedía calcular la cantidad de sal que se podía vender y sus precios. Además se consideró que no se aumentaría el consumo con la reducción del precio porque el comercio era anómalo por ser un monopolio, ya que sí no se descubrían y explotaban todas las salinas existentes, no se podría elaborar toda la sal necesaria, primero porque el Estado no ejercía propiedad sobre todas y segundo porque para que aumentara la cantidad de sal vendida con la rebaja del precio, era necesario demostrar el aumento de la población y la escasez por el alto precio.

Ante las argumentaciones de la ineficacia de la libre elaboración de sal (concepto de Rafael Núñez), lo cual no disminuiría el precio y ante el poco beneficio para el país, el subdirector manifestó su tristeza al conocer esta posición de personas "tan ilustradas". Pues, según él, la riqueza de una nación no se podía medir como la parte de cada individuo dentro de la riqueza general, "sino por la suma efectiva de bienestar". Si la elaboración no la hiciera el Estado, sino lo particulares, se explotaría el doble de minas y se produciría por lo menos el 50% más de la sal a un precio menor. Además, si el precio aumentaba, no debía manifestarse ningún inconformismo, ya que el país se enriquecería en mayor cantidad de sal, en trabajo y en capital que podría ser invertido en otras empresas. También consideró que era una posición egoísta la concepción que se tenía del enriquecimiento de los elaboradores, sí se permitía la libre elaboración; pues a pesar de ello para salir de un régimen de monopolio se debía pasar por algunos inconvenientes, al igual que lo ocurrido con la abolición del monopolio del tabaco en el que tan sólo hubo dos caminos a seguir: o quedarse con el monopolio o arruinar al pueblo a cambio de mantener contento un "sentimiento miserable de envidia o tolerar las

ventajas que la transición dejaba en el bolsillo de una compañía, ventajas que no son en nuestro perjuicio, puesto que la presencia de los capitales con los cuales se obtienen, no puede darnos más de lo que los dañaría su destrucción o su ausencia"¹²⁹.

En fin, la comisión consideró que se debía reformar la ley orgánica de la renta de salinas, fijando un máximo de precio que permitiera disminuir su costo y la calidad de la sal que vendiera el Estado, fijar la fecha exacta en que se debían iniciar los trabajos de elaboración una vez legalizados los contratos, facultar al Poder Ejecutivo para decretar la rescisión de los contratos que no estaban asegurados con fianzas suficientes o que no se cumplieran, e informar al Procurador General de la nación para que diligenciara la nulidad de los contratos celebrados en contra de la disposición legal¹³⁰.

En la discusión de qué reformas hacer a la renta de salinas, también participaron los señores Jesús Quijano, Alejandro Mc Doual y Eusebio Bernal, contratistas elaboradores de las salinas de Zipaquirá, quienes consideraron que las reformas que se pretendían hacer no tendrían ninguna efecto. Luego de presentarse el informe de la comisión al Congreso, el cual sirvió de base para presentar un proyecto de ley de reforma, que ya iba en segundo debate; los contratistas manifestaron que con éste proyecto de ley que se estaba estudiado, sólo variaba en tres aspectos la ley vigente que regulaba esta renta. Primero que se abandonaba la producción de sal compactada y el Estado se limitaba a la producción de sal de caldero; segundo, que se rebajaría el precio de la sal de forma considerable; y tercero, las fuentes saladas que se encontraran en terrenos de particulares y las que en lo sucesivo se descubrieran en ellos, pertenecían a su dueño. Cambios que no traerían ningún tipo de solución a los problemas de los consumidores ni al Tesoro nacional y que por el contrario se agravarían.

¹²⁹ G. O. 1970. (15 de mayo de 1856) Pág. 377.

¹³⁰ *Ibíd.*

Los contratistas afirmaron que el informe presentado por la comisión cometió un grave error al asegurar que en el alto costo de la sal sólo influía el precio de elaboración, sin tenerse en cuenta los precios altos del empaque y la conducción, lo cual variaba de acuerdo a la distancia que se transportara; de tal forma que el precio de elaboración poco influía con relación a la cantidad de obstáculos que se tenían que superar en el transporte de un elemento tan pesado, voluminoso y frágil como lo era la sal, lo cual llevaba a que se estableciera una relación directa entre el precio y la distancia. Por tanto consideraron que al abandonar la producción de sal compactada, se favorecería el monopolio de los particulares, quienes regularían el precio y sería peligroso porque se abandonarían los intereses generales del pueblo consumidor y los del Tesoro. Por tanto manifestaron que la medida que se debía adoptar consistía en elaborar las cantidades y tipos de sal de acuerdo a la demanda, la cual estaba en últimas determinada por el tipo de sal que permitiera mayor economía y facilidad en su transporte, es decir la sal compactada.

En cuanto a la disminución del precio de la sal, que también se estaba discutiendo en el proyecto, lo cual fue visto como una ventaja para los consumidores y para el Estado; los contratistas consideraron que eso no era realmente ventajoso porque el consumo de este producto no estaba determinado por la oferta y la demanda, sino por la naturaleza su necesidad, lo que impedía que alguien aumentara el consumo por su bajo precio, y contrario a esto, a lo que se debía prestar atención era a la economía en el transporte.

También criticaron a la comisión que hubiera aconsejado al Congreso que se permitiera la libre elaboración en las vertientes que se descubrieran en terrenos de particulares, lo cual fue considerado por sus autores como una medida liberal que favorecía el consumo, pero a pesar de ser liberal, fue considerada perniciosa e imprudente, porque las vertientes importantes se encontraban dispersas por todo

el territorio del sur de la meseta de Bogotá hasta la frontera con Venezuela, de acuerdo a las observaciones hechas por Humboldt, lo que pondría a disposición y dejaría en manos de particulares este privilegio que no lo merecían y que seguramente no lo aprovecharían, lo que iba en contra del interés general y ocasionaría una pérdida a la renta de hasta del 40%. Además consideraron que:

lo que importa a los pueblos del centro y del norte, rodeados de abundantes y de ricas minas de sal, no es que se abandonen a los propietarios territoriales, sino que el gobierno, que representa AL PUBLICO, las esplete i elabore la sal que producen, todo en favor de las masas consumidoras, a precios modicos i con procedimientos baratos, i sin quitar al erario, que tambien represeta al publico, sus naturales ganancias, siempre limitadas por la lei, que es la espresion del pueblo consumidor de la sal. Quien entienda los intereses verdaderos del pueblo consumidor de otro modo, se engaña i alucina creyendo favorecerlos por el sistema de la completa libertad. No comprenden que el monopolio del Gobierno es la libertad del pueblo, i que la aparente libertad que a este se otorgace, seria su esclavitud o su dependencia de los pocos que habrian de monopolizar el genero¹³¹.

De tal forma que según los contratistas, el monopolio en mano de particulares ocasionaría una grave situación, especialmente a los pueblos del sur donde la sal se conseguía a precios muy altos por las vertientes saldas ser muy pobres. Por lo anterior se debían abolir las medidas que permitieran a los particulares apropiarse de las fuentes.

En lo que los contratistas sí estuvieron de acuerdo con la comisión fue en la expropiación que el gobierno debía hacer de los elementos necesarios para la elaboración de la sal, pero que se deberían pagar sumas equitativas como

¹³¹ G. O. 1974 (21 de mayo de 1856) Pág. 395

indemnización y evitar los fraudes que se podía cometer contra el Tesoro. Pero no estuvieron de acuerdo en el hecho que porque algunos pobres aprovecharan de forma clandestina de algunas fuentes, se convirtiera en delito de contrabando, robo y hurto, que se castigaban con penas altas; por tanto se debía deshacer esta medida del proyecto que esta en debate en el Congreso.

En definitiva consideraron que ni el informe ni el proyecto presentado por la comisión solucionaban las dificultades de mayor trascendencia, las cuales procedían de los monopolios que se habían organizado en las principales salinas del gobierno; y esos abusos eran los que se debían por lo menos aminorar; por un lado elaborando la sal que fuera necesaria y por el otro, metodizando la venta por medio de la prohibición de la recepción de documentos de crédito que circulaban contra la República y que se recibían como pago de la sal en las administraciones, ya que con este sistema se formaron unos grupos privilegiados que terminaban como únicos dueños de la sal del Estado, a tal punto que formaron un monopolio que impedía la circulación y aumentaba el precio entre la fabrica y el consumidor; lo que llevó a que los negociantes de estos papeles de crédito oprimieran y monopolizaran la sal destinada al consumo.

Además afirmaron que esos monopolistas privados estaban

especulando sobre la miseria publica con operaciones que perjudicaban doblemente la riqueza en jeneral... El ajio i monopolio combinados, como puede combinarse el hambre i la peste en castigo de la humanidad, i sostenidos mutuamente, constituyen el actual sistema de la Republica, como la mejor combinación de crédito que ha podido fundarce . ! I aun no habia valor, no habia patriotismo para destruirlos; por que se ha tenido tanta habilidad para hacer creer que en su conservacion estriba el credito del gobierno, como torpeza o profunda ignorancia de las simples nociones econimicas i de gobierno en recibir humildemente la detestable doctrina!

!Maldición a los hombres que han contribuido a ligar como a un cordero todos los recursos de la República en favor de una clase privilegiada!¹³²

A pesar del amplio debate que se dio alrededor de la reforma de la renta de salinas con el objetivo de mejorarla y hacer más justa su recaudación; los cambios que se hicieron, a pesar que no fueron estructurales, buscaban mejorar la centralización de la información. Una de las medidas que se tomaron fue la forma como cada una de las administraciones de salinas debía recopilar la información de los movimientos de la sal, información que luego se debía centralizar a la subdirección de rentas. Esta medida fue adoptada porque los balances que se habían presentado hasta ese momento no satisfacían completamente la información necesaria para llevar un control centralizado del producto bruto, de los gastos que producía esta renta y de sus aportes reales a la Hacienda nacional. La información que se debía enviar a partir de ese momento debía contener la cantidad y el precio a que se vendía la sal cuando se presentaran variaciones en el mes, la cantidad asignada al sueldo eventual de los empleados, el precio de elaboración de acuerdo a las variaciones de los contratos y una serie de datos pormenorizados que permitieran conocer el movimiento mensual que se daba en cada una de las administraciones¹³³.

Otra de las medidas que se efectuaron y que hicieron parte de la discusión fue la reducción del precio de la sal vendida en las salinas de la República. El precio de la arroba de sal compactada se mantuvo: 60 centavos adicionales al precio de elaboración; la sal de grano de caldero disminuyó 15 centavos y la víjua a 20, es decir que el precio adicional al de los costos de elaboración y explotación fue de 40 y 35 centavos respectivamente. También se aprobó la expropiación de los terrenos en que estuvieran ubicados los combustibles y demás elementos necesarios para la elaboración de las salinas pertenecientes al gobierno; el

¹³² *Ibíd.*

¹³³ G. O. 1971 (16 de la mayo de 1856) Pág. 384

aumento de la producción de sal para satisfacer la demanda del producto y la recaudación de esta renta tan sólo en dinero y no en otros documentos de pago. Además los contratos que se celebraran a partir de ese momento los debía hacer directamente el Secretario de Hacienda, la apertura de las propuestas de licitación se debían hacer en público y la elaboración se debía iniciar a más tardar 60 días después de aprobado el contrato¹³⁴.

La recaudación de la renta tan sólo en dinero se hizo porque para ese momento las finanzas del Estado estaban en una situación de precariedad, y la medida a la que se acudía regularmente era a la contratación de nuevos prestamos que se respaldaban con documentos de deuda en contra de las rentas y con un interés anual mínimo del 18%, con lo que se comprometían los ingresos futuro y la forma de poner freno a éstos problema fue con la prohibición del pago de la sal con documentos de deuda en las administraciones de salinas¹³⁵.

Para mediados de 1857, el Secretario de Hacienda Aníbal Galindo, puso nuevamente en discusión los problemas de la renta de salinas y algunas de las reformas que se debían hacer. En ese momento a excepción de las salinas de Zipaquirá, todas estaban en un estado de precaria por los contratos o por el estado de las salinas, que no producían lo suficiente por la ineficacia del sistema de administración, por que según él

todo conspira, pues, a demostrar que el actual sistema organico de esta renta no puede sostenerse; que el gobierno es impotente para administrarla, i que no hace sino presenciar y servir, muchas veces forzosamente, a los intereses de los especuladores privilegiados, que obran en un campo en que no sufren competencia¹³⁶.

¹³⁴ Ley de 25 de junio de 1856 de arbitrios fiscales, C.N.L.C. Tomo XVII Bogotá: Imprenta nacional, 1930. Pág. 132 – 135.

¹³⁵ G. O. 2009 (22 de julio de 1856) Pág. 559.

¹³⁶ G. O. 2137 (21 de mayo de 1857) Memoria de Hacienda de Pág. 54.

Para este momento el sistema de arrendamiento también fue visto como ineficiente, especialmente por las salinas que hacía poco se habían puesto en explotación. Las salinas de Zanjón y la de La Calera, cercanas a las de Zipaquirá, estaban haciendo competencia a éstas últimas y con su arrendamiento el Estado no estaba percibiendo ingresos adicionales y si exponiendo la renta al fraude, porque esos contratistas no habían contraído una obligación bien definida en los respectivos contratos y el día que ellos quisieran dejar de cumplir honradamente sus obligaciones lo podían hacer, porque el agente del gobierno encargado de vigilar la explotación y el recaudo de la renta en estas salinas, dependía del contratista; por tanto el gobierno no tenía garantías para conocer la cantidad que realmente se elaboraba en las salinas arrendadas.

Para solucionar por lo menos en parte este problema, el Secretario de Hacienda consideró que se debía reformar la ley que regía la renta, aplicando los principios de libertad de industria. Por tanto propuso que se suspendieran las concesiones hechas en las Provincias del sur, Antioquia, Neiva y Mariquita, que se redujera la intervención del Estado a la explotación de la sal víjua y se dejara libre la elaboración de sal compactada, también que se reestableciera el cobro del derecho de importación de sales, se arrendara las fuentes saladas existentes y las que se descubrieran. Reformas que se debían hacer por la incapacidad del gobierno para controlar en toda la república este monopolio y por la ineptitud para encargarse de materias industriales, lo cual lo había demostrado con la disminución de los recursos, el aumento de los gastos y una contribución que poco beneficiaba al Tesoro. De esta forma se acabaría ese complicado, “absurdo i hasta inmoral sistema de organización... que el Tesoro brinda tan ancho campo a las especulaciones de unos pocos”¹³⁷.

¹³⁷ *Ibíd.*

En medio de este continuo debate y diferentes propuestas de reforma, a mediados de 1857 el presidente del Estado de Boyacá ofreció al Poder Ejecutivo de la confederación tomar por arrendamiento las salinas que se encontraban en ese territorio. Dicha propuesta consistió en transferir al Estado de Boyacá las salinas bajo administración y arrendamiento, junto con todos los elementos necesarios para la elaboración que fueran propiedad del gobierno, a cambio de un pago que fuera igual a la cantidad del mayor rendimiento de los últimos cinco años y de rebajar el precio de venta hasta en el 10%, y como garantía se ofreció la hipoteca de las rentas de éstas mismas salinas juntos con las fincas y demás rentas del Estado a excepción de las del colegio de Boyacá.

Propuesta que fue negada a pesar que el señor P. Fernández Madrid, presidente del Estado de Boyacá considerara que era ventajosa para su Estado, para el gobierno nacional y para los particulares. Esta respuesta se dio porque el ramo de salinas pertenecía a la República y era uno de los que se había reservado para el gobierno nacional para los gastos de la administración y para mantener el crédito público; lo que exigía la unidad del sistema que regía esta renta para con ello medir el radio de consumo de cada salina y evitar que una disminuyera el consumo de las otras; por tanto todas aquellas salina de propiedad del Estado y que estuvieran unas cerca de otras debían estar controladas bajo un solo sistema, de administración o de arrendamiento, de lo contrario esta empresa se destruiría con la aplicación simultanea de varios sistemas. Por las anteriores razones el gobierno nacional consideró que no era conveniente para los intereses nacionales acceder a dicha petición¹³⁸.

Las criticas y rechazo a la impopularidad de la renta, llevó a que el Gobierno nacional, contrario a las propuestas de acabar o reducir el monopolio de la sal, aumentara el control sobre las salinas que estaban bajo el sistema de administración, por medio del aumento y reorganización del resguardo de rentas

¹³⁸ G. O. 2198 (18 diciembre de 1857) Pág. 618.

nacionales, cuyas funciones estaban orientadas a perseguir y aprehender el contrabando.

Después de las reformas efectuadas a la Hacienda nacional durante la administración de José Hilario López y Murillo Toro a cargo de esta Secretaría, con la cual se recortó el personal del resguardo de rentas nacionales de forma considerable, en el marco de las políticas liberales de recorte del gasto público; como respuesta a las continuas críticas, el gobierno nacional decidió aumentarlo con el fin de mejorar el control, en especial sobre el monopolio de la sal. Para 1850 este cuerpo estaba compuesto por 6 comandantes, 6 ayudantes, 22 cabos montados, 32 cabos de a pie, 64 guardas montados, 113 guardas de a pie, 16 patrones y 47 guardarremos¹³⁹ y para el año siguiente tan sólo de 6 comandantes, 6 ayudantes, 13 cabos montados, 16 cabos de a pie, 41 guardas montados, 66 guardas de a pie, 14 patrones y 41 guardarremos¹⁴⁰; es decir que se pasó de un cuerpo de 307 hombres a uno 203, con una reducción del 44%. Pero a finales de 1858 el resguardo se volvió a aumentar a 11 comandantes primeros, 5 comandantes segundos, 13 cabos montados, 25 cabos de a pie, 38 guardas montados, 117 guardas de a pie de primera clase y 6 de segunda clase, quince pilotos y 49 remeros; es decir que quedó conformado por 279 hombres, aumento equivalente al 27% con relación a la última reforma.

A cambio de dividirlo entre las provincias, en esta ocasión se dividió en secciones. Hasta 1851 el resguardo estuvo organizado de tal forma que un cuerpo debía cuidar todas las rentas que hubiera en cada una de las Provincias, pero a partir de esta última reforma se dividió en 17 secciones, cada una de ellas al servicio de una de las administraciones particulares de aduanas o de salinas. Los miembros de cada una las secciones debían estar armados con carabinas, trabucos, pistolas, sable y lanza, y bajó las ordenes de cada uno de los administradores. En

¹³⁹ Decreto del 15 de agosto de 1850, sobre resguardo de rentas nacionales; C.N.L.C. Tomo XIV Bogotá: Imprenta nacional, 1929. Pág. 228.

¹⁴⁰ Decreto del 16 de diciembre de 1851, sobre resguardo de rentas nacionales, Ibíd. Pág. 730 – 731.

cuanto a las funciones de cada uno de estas secciones, su principal objetivo fue el evitar y prevenir el contrabando, organizando rondas para celar de día y de noche mediante turnos, de tal forma que hicieran recorridos por los puntos en los que era más frecuente el contrabando.

Como cada una de las secciones estuvo bajo las ordenes de un administrador, la sal, los elementos y vehículos usados en el contrabando y aprehendidos, al igual que las personas se las debían presentar él. En cuanto a las personas, el administrador debía establecer la responsabilidad y pasar el respectivo sumario al juez del distrito e informar a la Secretaría de Hacienda, para desde allí verificar que se juzgara a los responsables en la mayor brevedad. Respecto a la sal y los objetos decomisados, eran puestos a la venta y de su producto se daba la parte que le correspondía al denunciante. El administrador informaba y remitía mensualmente lo aprehendido, la calidad, el precio a que se vendió, la cantidad dada a los denunciantes y el producto a favor del Tesoro. En caso que en la ejecución de las funciones del resguardo se presentara resistencia violenta, las autoridades del Estado debían prestar apoyo para mantener el orden¹⁴¹.

Pero a pesar de estos últimos y los anteriores intentos de mejorar la renta, las críticas continuaron sin dejar otra alternativa que responsabilizar de ese desequilibrio a la naturaleza y a la providencia. Muy seguramente cansado de tantas críticas, el Secretario de Hacienda Ignacio Gutiérrez, afirmó que la responsabilidad de la desigualdad del monopolio de la sal, era producto de la naturaleza y de la providencia, ya que ésta dotó con mayor riqueza de sal a los Estados del centro y norte de la Confederación, que a los del occidente y sur. Causa que llevó a que desde el periodo colonial y hasta ese momento el gobierno se desprendiera de las salinas pobres.

¹⁴¹ Decreto 12 de noviembre de 1858 que organiza el resguardo de rentas nacionales; C.N.L.C. Tomo XVIII Bogotá: Imprenta nacional, 1930. Pág. 204

Una de las pocas medidas que se podían tomar para contrarrestar esa “injusticia” era por medio del transporte de la sal elaborada en los Estados del Centro cobrando el excedente del transporte a los consumidores. No se podía tomar otras medidas como elaborar sal en todas las fuentes porque se disminuiría el producto de la renta con el aumento de los gastos de administración y control, por el contrabando y por la competencia que se daría entre ellas. Por tanto se debían aceptar los hechos de la naturaleza, quien era la reguladora del mayor o menor beneficio con que había sido beneficiado cada Estado; además se debía continuar con el sistema de explotación por parte del gobierno, el cual no se debía concebir como un monopolista, sino como dueño de una propiedad que explotaba para obtener una renta necesaria, la cual no sería tan costosa, si se centralizaba lo máximo posible.

El Secretario de Hacienda también defendió el sistema de administración que tantas críticas recibió por parte de sus antecesores. Afirmó que se continuaría con él porque era producto de muchos años de experiencia, y en lugar de cambiarlo, se debía continuar perfeccionando, pues con lo que se había hecho poco a poco hasta ese momento, se había mejorado la renta en los últimos 25 años; logro que se alcanzó por la unificación de los intereses de los particulares con los del gobierno. Por tanto en lugar de aventurarse en sistemas nuevos con resultados inesperados, el existente se debía conservar y perfeccionar¹⁴².

2.3 REFORMA DE 1859

Como efecto del fortalecimiento y centralización del máximo posible de la renta de salinas, además de las medidas ya mencionadas, en abril de 1859 se reformó su ley orgánica vigente. Entre las reformas sustanciales estuvo que con ésta se manifestó de forma contundente la negativa del Estado a disminuir su intervención en este monopolio, pues contrario a las propuestas de dejar libre la elaboración de

¹⁴² G. O. 2452 (16 de febrero de 1859) Pág. 94.

sal compactada y limitarse solo a la explotación y venta de sal víjua, se estipuló que la elaboración de la sal compactada bajo cualquier método o sistema, era una operación reservada al Gobierno nacional en las salinas de su propiedad y nadie más podía hacerlo sin su autorización.

Otra de estas reformas sustanciales estuvo en la especificación de las funciones de los principales empleados de las administraciones particulares de salinas. En cuanto al administrador su obligación consistió en hacer cumplir las normas y leyes a los demás funcionarios de la administración, visitar diariamente los lugares de explotación y venta de sal, suspender los empleados de la administración o del resguardo cuando dieran motivo o imponerles multas, informar semestralmente al Poder Ejecutivo por medio de la dirección de rentas sobre el estado y curso de la administración a su cargo, donde se manifestara lo que perjudicaba su progreso y lo necesario para mejorarla, impedir y averiguar el fraude a la renta y poner bajo disposición de un juez los responsables y declarar el decomiso cuando el fraude se hiciera dentro de la jurisdicción de su administración, entre otras. En cuanto al contador, diariamente debía vender la sal que se solicitara a los contratistas elaboradores y recaudar bajo su responsabilidad el producto de la venta, expedir las guías de la sal que vendiera y llevar la contabilidad de la administración, entre otras.

Pero la reforma más notoria se dio en el cambio de la penalización y sobre quienes recayó. A pesar que se continuó imponiendo las mismas sanciones pecuniarias, la sanción con cárcel cuando los defraudadores no podían pagar la multa tuvo un cambio significativo. En el caso de los pequeños defraudadores que transportaran de forma fraudulenta menos de 5 quintales, a quienes se le continuó aplicando la pena pecuniaria de un peso por cada quintal o que en su defecto no pudieran pagarla, se disminuyó la pena de cárcel (que estaba entre 10 y 50 días) a un día por cada 50 centavos de multa; es decir que la pena máxima pasó de 50 días a tan sólo 10. En el caso que el fraude fuera cometido por grandes

contrabandistas, que estaba concebido como más de 5 quintales, además de continuarse con el juicio criminal a los implicados, se continuó aplicando una multa igual al valor de la sal, útiles y vehículos decomisados, o en caso de no hacerlo, pagar con cárcel, pero ya no 8 días por cada peso de multa, sino un día por cada 50 centavos de la multa, al igual que los pequeños defraudadores; pero si una vez que se llevara a efecto el arresto, se prefería pagar la multa, ésta se aumentaba en un 50%; es decir que a los grandes defraudadores también se les disminuyó la pena de forma significativa.

Pero contrario a esa disminución en las penas, con esta reforma los administradores y demás empleados de la administración también quedaron sujetos a las sanciones cuando no procedieran de la forma adecuada para prevenir el fraude o cuando lo toleraran. A ellos, si se descubría su participación o negligencia ante el fraude, eran penalizados con una multa que podía ir desde los 100 hasta los 200 pesos, de acuerdo a la proporción de la gravedad de la falta; pero si reincidían la multa se les duplicaba y en caso de reincidir por segunda vez, además de cuadruplicarse la multa, perdería su empleo, y en caso de no pagar la multa quedaban expuestos a la misma pena de cárcel que los defraudadores; es decir un día de cárcel por cada 50 centavos. Con la reducción de penas a los defraudadores y la severa penalización a que quedaron expuestos los funcionarios de las administraciones, se trató de poner freno al fraude que últimamente se había denunciado y que al parecer era auspiciado por algunos de ellos.

Entre otros cambios estuvo en que se facultó al gobierno para aumentar o rebajar el precio de venta de las diferentes clases de sal en las administraciones, que podían ser hasta de 60 centavos cada arroba sobre el precio de elaboración, y aumentarlo hasta en un 50% en las salinas administradas o de rebajarlo si era conveniente para aumentar el consumo. El excedente del aumento del precio se podía emplear en el pago de los elementos de elaboración que fuera necesario comprar para el buen funcionamiento de las salinas, en especial cuando se

pusieran bajo el sistema de administración por primera vez. La sal de las salinas de propiedad de la Confederación que se expidiera para ser vendida posteriormente en lugares que no se proveían regularmente de estas salinas, se podía vender a sus compradores a un precio inferior, pero bajo una fianza que garantizara su cumplimiento, y además se podía dar plazo para el pago, pero asegurando el costo de elaboración de contado. En cuanto a la internación e importación de sal, el derecho de internación continuo siendo el mismo (un peso por cada quintal o 20 centavos por cada miriagramo), pero se volvió a cobrar el derecho de importación, para el cual se estableció la misma suma que el de internación.

También se facultó al gobierno para rescindir los contratos cuando no se cumpliera alguna de las condiciones estipuladas; para hacer los gastos necesarios para proveer a las salinas de las maquinas necesarias, útiles, terrenos y montes que fueran indispensables para la elaboración y de provecho para el Tesoro; y en caso de no contar con los recursos suficientes, también se autorizó para que los cubriera por medio de un préstamo, el cual podía contratar hasta por un interés del 12% anual. De ésta forma se dejo abierta la posibilidad de mejorar las técnicas de la elaboración de la sal compactada, pero sólo bajo el control y total reserva de las operaciones por parte del Estado¹⁴³.

Con la puesta en marcha de la reforma, junto con las facultades que el Congreso concedió al Ejecutivo, se esperaba mejorar el recaudo de éste ramo de la Hacienda nacional. Con el mismo fin se siguieron las recomendaciones de la comisión, para lo cual además de lo ya efectuado, se revisaron aquellos contratos que al parecer se habían firmado en contra de la ley; pero no se pusieron bajo concepto del Procurador General como lo indicó la comisión, sino de la Corte suprema. En julio de 1859 fue declarado nulo el contrato de arrendamiento de la

¹⁴³ Ley de 5 de abril de 1859, orgánica de la renta de salinas, C.N.L.C. Tomo XVIII Bogotá: Imprenta nacional, 1930. Pág. 245 – 256.

salina de Zanjón, el cual se había celebrado en 1853 y en febrero de 1860 fue declarado rescindido el contrato de la salina de Gachetá, celebrado el mismo año, e igual suerte correrían los contratos de las salinas de Camancha, La Caleta y Subachoque, si no se cumplían plenamente las condiciones pactadas¹⁴⁴.

Además de las medidas ya tomadas, con las que se esperaba poner bajo un control más estricto el monopolio de la sal, se contrató la construcción de un mapa de las salinas más importantes, con lo que se esperaba tener un mejor reconocimiento por parte del Estado de las propiedades existentes en las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa; lo que sería de gran ventaja para efectuar contratos más ventajosos para el Tesoro público en el futuro inmediato¹⁴⁵.

El optimismo que despertó esta renta después de la reforma de 1859 continuó pese a las dificultades de orden público que se presentaron a partir del año siguiente, con las cuales la Hacienda nacional tuvo grandes pérdidas porque gran parte de los productos de las rentas nacionales fueron botín de los desordenes políticos; lo que impidió el reconocimiento de las cuantías, ya que muchas de las oficinas encargadas de la recaudación fueron dominadas por los rebeldes. Pero pese a estas condiciones la renta de salinas continuó siendo la segunda más importante en aportes al Tesoro nacional, la cual en ese momento de crisis fue de gran ayuda para sufragar los gastos nacionales, de tal forma que si continuaban sus rendimientos como lo había hecho hasta ese momento, según el Secretario de Hacienda, podía llegar el día, “..si se conserva i se mejora su producción, en que baste por si sola para proveer a los gastos de la Administración pública.” Rendimiento logrado hasta ese momento, producto del crecimiento de la población, de la industria, por el impulso que se le dio a la renta con la última reforma y por el celo del contrabando, con lo que se estaba evitando el fraude; de

¹⁴⁴ G. O. 2475 (7 de marzo de 1860) Pág. 171.

¹⁴⁵ G. O. 2476 (8 de marzo de 1860) Pág. 175.

tal forma que lo único que faltaba para la buena marcha de monopolio era un método económico de elaboración¹⁴⁶.

A pesar del rendimiento de la renta de salinas, las finanzas del Estado se redujeron a causa del trastorno en el orden público. Como medidas para contrarrestar esta escasez y gracias al control que el gobierno mantuvo de las salinas, éste acudió a las facultades que le fueron concedidas de poder aumentar el precio de venta de la sal. En julio de 1860 se aumentó el precio y se volvió a repetir en febrero de 1863, alcanzando el precio de 1.80 pesos la arroba de sal compactada y de grano de caldero y de 1.70 pesos la misma cantidad de sal víjua. Precio que se disminuiría a partir del primero de octubre de ese mismo año, hasta llegar a 1 peso la arroba de sal compactada y de grano y 92 centavos la víjua¹⁴⁷.

Para dar cumplimiento a lo anterior desde marzo se creó una ley con la cual a partir del primero de septiembre de este mismo año se volvería a disminuir gradualmente el precio. A partir de esa fecha la sal compactada se debía empezar a vender por encima del precio de elaboración a 6 centavos el kilogramo (75 centavos la @), 4 la sal grano de caldero (50 centavos la @) y 3 el de sal víjua (37,5 centavos la @). El derecho de importación se disminuyó, con lo que pasó de un peso (un peso igual a 10 reales) a 8 reales cada quintal y se eximió de éste pago la sal importada por los puertos de Buenaventura, Izcuande y Tumaco¹⁴⁸.

2.4 CONFLICTO Y CAMBIOS DE REGLAS

La reducción en las finanzas como efecto del conflicto iniciado en 1860, los gastos extras efectuados para mantener el ejército encargado de sostener “la dignidad nacional en el sur” y los demás gastos que demandaba el cumplimiento de los

¹⁴⁶ G. O. 2586 (21 de marzo de 1861) Pág. 99.

¹⁴⁷ Repertorio Oficial (de aquí en adelante R. O.) 94 (5 de marzo de 1863) Pág. 119

¹⁴⁸ R. O. 101 (1 de abril de 1863) Pág. 163.

compromisos contraídos con los prestamistas del extranjero; llevaron a la Hacienda nacional a un estado de precariedad y a la necesidad de aumentar la recaudación, para lo cual además del alza del precio a la sal, otra medida frecuente a la que se acudió fue a la expedición o puesta en circulación de billetes de Tesorería.

A mediados de 1863 se facultó al ejecutivo para emitir billetes de Tesorería por una cuantía de 800.000 pesos, respaldados con un 0.5% de interés mensual; los cuales se pagarían por medio de la conversión de dichos billetes en las oficinas de aduanas, salinas y bienes nacionales desamortizados, en las que se recibirían por el 50% en el pago de los derechos de importación, el 40% del valor de la sal vendida y el 50% del derecho de títulos que debían pagar los rematadores de bienes nacionales, respectivamente. Una vez estos billetes eran cubiertos y entraban nuevamente a la tesorería general, se debían retirar de circulación y sustituir por nuevos sin que fueran a circular más de los 800.000 pesos autorizados.

También quedó facultado el Ejecutivo para pagar con estos billetes los sueldos de todos los funcionarios y las pensiones que excedieran de 30 pesos mensuales, a excepción del servicio diplomático y una parte de la liquidación de los militares. A pesar que estos documentos de deuda no tuvieron el carácter de moneda, lo cual no obligaba a ser recibidos en los contratos entre particulares, sí podían circular y ser objeto de cambio de forma libre¹⁴⁹.

Ante la continua precariedad de la Hacienda nacional y ante la necesidad de aumentar el recaudo en dinero, a finales de 1863 se volvió a aumentar el precio de venta de la sal. El aumento del precio se argumentó con el hecho que en la anterior rebaja no se tuvo en cuenta el fuerte capital que la nación tenía invertido

¹⁴⁹ Ley de 19 de mayo de 1863, de arbitrios fiscales; C.N.L.C. Tomo XX Bogotá: Imprenta nacional, 1930. Pág. 271 – 272.

en edificios, fincas rurales, el valor de las minas de sal y todo lo demás como los empleados de las guarniciones que daban seguridad a la renta, lo que se debió computar para establecer una deducción adecuada del precio. Por ésta razón se resolvió que el precio de la sal a partir del primero de enero de 1864 sería de 1.25 pesos la arroba de sal compactada, 1 peso por la misma cantidad de sal de caldero y 1.05 pesos por la sal víjua. Además se suprimió la recepción de billetes como parte de pago de la sal vendida en las administraciones; de tal forma que el gobierno cambió de forma repentina las “reglas de juego” con las que se garantizó el cubrimiento de la deuda adquirida por medio de los billetes puesto en circulación aproximadamente 6 meses atrás. Este cubrimiento se empezó a hacer directamente desde la tesorería general, donde se pagaba proporcionalmente de acuerdo a la cantidad de billetes consignados y para lo cual cada administración debía remitir el 40% del producto de la renta.

Esta medida llevó a que los documentos de deuda que se encontraban en circulación perdieran hasta el 50% de su valor, lo que produjo en la capital conmoción. Ante esta situación el señor Aníbal Galindo publicó un artículo en el que narró los efectos que causó esa medida entre las gentes de la capital, especialmente en los comerciantes y artesanos, quienes recibieron esos documentos como pago de sus ventas. En ese artículo se describió de forma trágica una de las escenas que produjo o que él creó a causa de esa medida, protagonizada por él y un artesano; parte de la escena la describió así:

¡Ola, señor economista! Me gritó, al verme; vega usted acá; yo lo tomo a usted por árbitro. Dígame usted si este papel es dinero; dígame usted si es corriente, si es justo que venga a despojarme de una parte del valor de mi trabajo, a mi, pobre artesano, que perdí una pierna, creyendo combatir en servicio del liberalismo el 4 de diciembre de 1854, y que así mutilado y

arrastrándome me encerré el 25 de febrero en San Agustín, y combato como todos en el puesto que me tocó¹⁵⁰.

Según el Secretario de Hacienda Froilan Largacha, ésta última medida se tomó porque las operaciones de cubrimiento de los billetes y la liquidación de los intereses en las administraciones de salinas, que eran operaciones complicadas, quitaban bastante tiempo a los empleados, quienes lo debían emplear en otras ocupaciones. Argumentación con la cual se buscó encubrir, por un lado, el cambio repentino del gobierno ante las deudas ya contraídas y por el otro, aumentar la recaudación con esta renta y cubrir el déficit causado por el precario estado de las demás rentas nacionales. Es decir que este cambio de reglas, que conllevó a la demora en los pagos, se convirtió en un mecanismo de préstamo y recaudación forzosa, al igual que la expropiación de bienes de la iglesia, en estos periodos de crisis fiscales¹⁵¹.

Este cambio de reglas, además de la dificultad que tuvieron los tenedores de estos billetes de trasladarse hasta las administraciones para su cubrimiento, antes de efectuarse ésta medida, originó una especulación y depreciación gradual de estos documentos, hasta el punto que llegaron a valer sólo el 30% de su valor nominal. Los especuladores de estos billetes compraban la sal en las administraciones y almacenes y la obtenían a un precio muy reducido del real, y por el alto margen de ganancia que obtenían al venderla, lo podían hacer por debajo del precio establecido por el gobierno¹⁵².

¹⁵⁰ GALINDO, Aníbal. Estudios económicos y fiscales. Biblioteca popular de economía. Bogotá: Anif – Colcultura, 1978. Pág. 49 – 50. El artículo aparece en este texto, pero fue publicado en el diario “La Paz” en febrero de 1863 bajo el título “El papel Moneda”.

¹⁵¹ Véase: OCAMPO, José Antonio. Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia, 1850.1933. En: SÁNCHEZ TORRES, Fabio (Compilador). Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia. Bogotá: tercer mundo editores, 1994. Pág. 6. Según Ocampo, estos fueron unos de los mecanismos para la consecución de fuentes de financiamiento en los momentos de crisis fiscales, especialmente a inicios de la década de 1860, cuando se intentó usar billetes del tesoro como instrumento de financiación, los cuales se depreciaron.

¹⁵² R. O. 143 (10 de enero de 1864) Pág. 357.

Otro inconveniente que se presentó con estos documentos de deuda fue su falsificación, lo cual fue la causal o una nueva estrategia por parte del gobierno para evitar su recepción y aumentar el recaudo en efectivo. Prohibición que se hizo en especial en la administración de salinas de Zipaquirá¹⁵³, muy seguramente porque eran a las que mayor número de compradores con billetes de tesorería acudían por su cercanía a la capital y por ser la que mayor cantidad de sal producía.

La especulación con los billetes de tesorería y su correspondiente cubrimiento por medio de la compra de sal, produjo una venta acelerada en las salinas administradas en los cuatro primeros meses de 1864; lo que convirtió a los especuladores de billetes en especuladores de sal, gracias a la gran cantidad que lograron acumular en sus depósitos. Estas ventas clandestinas, en mucho de los casos a precios por debajo de los estipulados por el gobierno, hicieron competencia a las ventas oficiales e hicieron que la renta tuviera un notorio descenso en sus ingresos a partir del cuarto mes de ese año. Al anterior fraude se sumó la sal elaborada por contrabando, la pésima organización, dirección y pocos estímulos que recibía el cuerpo del resguardo de rentas nacionales, el ingreso de sal marítima a los Estados de Santander y Tolima, la explotación de algunas fuentes de poca importancia pero que hacían competencia a la sal vendida por el gobierno y el mal estado en que se encontraban las instalaciones y fabricas de las salinas más importantes¹⁵⁴.

Para contrarrestar la competencia ilegal se inició una reducción en los precios de la sal a partir de agosto de ese mismo año, con lo que el precio de venta estipulado en todas las administraciones fue de 90 centavos para la arroba de sal compactada y 70 para de caldero y vija¹⁵⁵. En julio del año siguiente se volvió a

¹⁵³ R. O. 157 (9 de abril de 1864) Pág. 413.

¹⁵⁴ D. O. 74 (24 de julio de 1864) Pág. 259 – 261.

¹⁵⁵ D. O. 92 (14 de agosto de 1864) Pág.

reducir el precio y pasó a 70 centavos la arroba de sal compactada, a 60 centavos la de grano o caldero y 50 la vija¹⁵⁶.

Además de los anteriores inconvenientes, se estaban presentando otros que de igual forma estaban perjudicando la renta de salinas, entre ellos la exención de los derechos de importación y la explotación de algunas salinas por particulares. En cuanto a la exención de los derechos de importación, se estaba efectuado a la sal que se introducía por los puertos de Buenaventura y Tumaco y se estaba cobrando una mínima parte a la importada por los demás puertos, el cual por su exigüidad no se hacía efectivo con exactitud y se hallaba en una gran desproporción con el impuesto que se cobraba sobre la sal que se vendía en las oficinas del gobierno; lo que estaba produciendo dos problemas, por un lado la disminución de la renta y por el otro suministrando de sal marítima a un gran radio de consumo, lo que beneficiaba a los traficantes de este producto y en nada al Estado.

Con relación a la concesión de la explotación de algunas salinas por parte de particulares, especialmente las de Mariquita y Neiva desde 1853; desde ese momento se concedieron privilegios a particulares para explotar este monopolio fiscal, lo que representaba una grave injusticia. Mal que se podían solucionar con la aplicación generalizada de este monopolio a partir de la aplicación del principio de igualdad que lo regía constitucionalmente, la cual ya se había proclamado por el presidente del Estado de Cundinamarca en 1863 por medio de la solicitud del reconocimiento de un subsidio sobre el derecho de las minas de sal que se encontraban en ese territorio a razón de la desigualdad de ese impuesto, el cual se debía remplazar por un subsidio sobre los Estados. Solicitud que ya la habían hecho desde épocas pasadas las diputaciones de los Estados del centro y del norte ante la desigualdad que se presentaba al interior de la organización de esta renta.

¹⁵⁶ D. O. 383 (20 de julio de 1865) Pág. 1489.

2.5 ¿NUEVO INTENTO DE REFORMA O BÚSQUEDA DE BENEFICIOS PARTICULARES?

Según el Secretario de Hacienda las anteriores dificultades tenían a la renta en un estado general de precariedad, lo cual era causa justificada para hacer una reforma al interior de este monopolio, prestando mayor atención a la forma como el Gobierno debía ejercerlo¹⁵⁷. Esta crisis, sumada a la necesidad financiera y a la solicitud de reforma, llevó a que el Congreso presentara un proyecto de ley que rápidamente fue aprobado, pero devuelto por el Secretario de Hacienda para su reconsideración, al creer que era inconveniente la aprobación de su totalidad; pues según él, al estar los productos de esta renta menos comprometidos que los de las aduanas, sus ingresos eran los más importantes con que contaba en ese momento la República. Por tanto ese proyecto de reforma era inconveniente, pues a pesar de sus dificultades había mostrado ser lucrativa, y al cambiar su sistema por otro se corría el riesgo que las ventajas que hasta ese momento se habían obtenido se convirtieran en pérdidas y perjuicios que podían dejar al Poder Ejecutivo inactivo por ser sus productos la base principal con que se contaba para los gastos de administración.

Entre las modificaciones más significativas que propuso hacer el congreso y a las cuales se opuso el Secretario fue a la celebración de contratos de elaboración en cada una de las salinas de propiedad nacional de forma separada para cada tipo de sal, a excepción de las salinas de Recetor y Chámeza, donde el ejecutivo podía segar cualquiera de las dos o celebrar un contrato que las incluyera. La mina de sal de Pajarito que no se estaba explotando, debía ser puesta preferiblemente bajo contrato de arrendamiento, y con los contratos de las anteriores salinas se debía fomentar las mejoras de los caminos que conducían de ellas hacía el interior de Boyacá, para lo cual el gobierno podía disponer de hasta la mitad del producto

¹⁵⁷ Biblioteca Nacional (BN), Fondo Pineda No 909 pieza 8, Memoria de Hacienda de 1865. Pág. 13 – 16.

de estas salinas. Los contratos de composición de los expresados caminos debían ser otorgados preferiblemente a los contratistas de las estas salinas. El Congreso también pretendía que se trajera del extranjero un número suficiente de maquinas de presión al igual que un ingeniero que las montara y manejara, con el fin de sustituir el sistema de compactación que se estaba usando en las salinas de propiedad nacional situadas en el territorio del Estado de Cundinamarca y en las que fuera posible de Boyacá, para lo cual el ejecutivo podía disponer de hasta 50.000 pesos; de igual forma que en los contratos de elaboración de cualquiera de las salinas se debía exigir que las perforaciones que se hicieran en las minas, sus bocas quedaran en una sola dirección para hacer más fácil la vigilancia del contrabando en esos lugares; que se obligara a los contratistas a depositar el salitre o tiesto que resultaba del deshorne dentro de las albercas de saturación y de esa forma extraer la sal que quedaba adherida, prohibiéndose sacar de las fabricas sin este procedimiento para evitar el fraude que se estaba cometiendo con estos residuos; hacer construir los almacenes de deposito de sal vijúa en las entradas de los socavones de las minas para evitar el fraude al momento del traslado de la mina al almacén.

Respecto a las anteriores propuestas el Secretario de Hacienda aseguró que al poner en diferentes empresarios la explotación y elaboración de los diferentes tipos de sal en cada una de las salinas, se podría dar una competencia provechosa, pero también podría generar una rivalidad perjudicial entre ellos, por la poca ganancia en muchos lugares, lo que no dejaría una ganancia proporcional a los trabajos.

Según el Secretario, pese a la necesidad de hacer algunos cambios, la reforma sustancial de ese proyecto buscaba favorecer algunas personas en particular, porque sí por un lado el arreglo de los caminos en el interior de un Estado no correspondía al gobierno general y aún menos en un caso tan particular con el que se buscaba aumentar las ventas de sal, dando facilidad con el transporte, lo cual

lo debía hacer en todas las salinas si lo llegaba a hacer en las de Recetor y Chámeza; por el otro lado, sí dejaba la contratación del arreglo de dichos caminos en mano de los mismos contratistas elaboradores de dichas salinas, los haría empresarios únicos con privilegios, violando la igualdad para todos, la libre licitación en las obras públicas, que era lo que daba mayor ventajas al Tesoro público y al pueblo. De igual forma se favorecerían a personas en particular si se adoptaba el sistema de compactación propuesto, por que éste ya se había concedido como privilegio exclusivo a un extranjero, con lo que se correría el riesgo que esa persona formara monopolio con los contratos de elaboración, y además porque ese sistema era nuevo, no se había ensayado porque tan sólo había una maquina en el país que no estaba en uso, se ignoraban sus costos, la capacidad de producción y los gastos de operación; lo que garantizaría el monopolio en manos del extranjero. En contrapartida al rechazo, el gobierno se comprometió a indagar, hacer pruebas para saber su aceptación y a partir de ello tomar una decisión, para no hacerlo de forma repentina.

En cuanto a las demás modificaciones, no se podía ordenar a los contratistas la forma de hacer las perforaciones, ya que esto lo determinaba la topografía y la dirección del banco de sal y si se les obligaba a que todas las bocas quedaran en una sola dirección se debían acarrear mayores gastos que los terminaría pagando la nación. En cuanto a la construcción de los almacenes en la boca de las minas, fue considerada como una medida adecuada para el futuro, porque de hacerlo inmediatamente se causarían pérdidas al abandonar los almacenes que estaban en funcionamiento y hacer otros nuevos¹⁵⁸.

2.6 REFORMA DE 1866

A pesar de la negativa del Secretario de Hacienda Froilan Largacha a la anterior propuesta de reforma, en abril del año siguiente estando a cargo de esta

¹⁵⁸ D. O. 246 (10 de febrero de 1865) Pág. 941.

dependencia Prospero Pereira Gamba, fue aprobada una reforma en la que contrario a las anteriores no se hizo cambios sustanciales al sistema de control y administración de la renta. Al igual que antes el monopolio se continuó controlando de forma centralizada y la elaboración mantuvo el carácter de operación exclusiva contratada por el Estado, a excepción de las fuentes saladas en los Estados de Antioquia, Cauca y Tolima. Se continuó considerando como fraude la sal conducida que excediera de 50 kilogramos sin la correspondiente guía o la elaborada de forma fraudulenta, al igual que los útiles, aparatos y vehículos involucrados. Y se continuó con el pago de recompensas a quien denunciara y detuviera los defraudadores.

Los pocos cambios estuvieron en la disminución del tiempo de duración de los contratos de elaboración, el cual pasó de 10 a 8 años y los de arrendamiento a sólo 5 y se limitó a éste mismo periodo de tiempo los contratos de todas las salinas donde los elementos más necesarios no fueran de propiedad de la nación. Además de los requisitos mínimos que se continuaron exigiendo en los contratos de arrendamiento, a partir de ésta reforma en estos contratos se debía fijar la cantidad exacta a que tenían derecho a elaborar, sin poderse exceder de la cantidad determinada por el Poder Ejecutivo. A las salinas bajo el sistema de arrendamiento, además del resguardo, se les aumentó el control por medio de un inspector y hasta cuatro celadores.

Con la reducción del tiempo de duración de los contratos a algunas de las salinas y el aumento del control sobre las salinas arrendadas, contrario al anterior intento promovido por el Congreso, se obstaculizó la tentativa de ceder algunos privilegios a ciertos contratistas, en especial a los de las salinas de Recetor y Chámeza, quienes eran dueños de los terrenos de los que se extraía todo lo necesario para la elaboración de sal.

También se aumentó el precio de venta de la sal, quedando cada 10 kilogramos de la compactada a un peso al igual que la de caldero y para el caso de la víjua se fijó en 70 centavos. De igual forma se aumentó el costo de la importación, el cual pasó de 20 a 25 centavos por cada 10 kilogramos.

Otro de los cambios, quizá el más importante de ésta reforma, estuvo en las penas a los defraudadores, de tal forma que contrario a las anteriores reformas con las cuales se aumentó gradualmente las penas, con ésta se flexibilizaron. Las sanciones pecuniarias y de cárcel a los defraudadores de la renta tan sólo se dirigieron a los empleados de las administraciones que estuvieran involucrados o que permitieran el fraude; penas que continuaron siendo las mismas en cuanto a la sanción pecuniaria, pero se eliminó la pena de cárcel cuando no se pagara la multa.

Con esta reforma se suprimió al Poder Ejecutivo de la posibilidad de proveer a una o más salinas de las maquinas y útiles necesarios, lo cual se había hecho con el objetivo de mejorar la renta. Dicha posibilidad se vio frustrada con la suspensión de la autorización para hacer los gastos necesarios, ante el estado precario de los ingresos y ante la presión a que fue sometido el Gobierno con el intento de ampliar dicha medida a todas las salinas de Cundinamarca y a algunas de Boyacá, por medio del ya mencionado proyecto presentado por el Congreso y rechazado por el Secretario de Hacienda. Los recursos que se habían dispuesto para sufragar esos gastos de mejoramiento de las técnicas de elaboración, como algunos bienes nacionales y el aumento del precio de la sal y los derechos de importación hasta en un 25%, se pusieron a disposición para la compra de tierras, montes, minas, aparatos y útiles que estuvieran en mano de particulares en las salinas bajo administración y que se fueran a poner bajo ese sistema¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Ley de 24 de abril de 1866, organizando el impuesto y renta de salinas; C.N.L.C. Tomo XXII Bogotá: Imprenta nacional, 1932. Pág. 253 – 258.

Pero cuatro días después de sancionada la anterior ley, ante lo exigua de la reforma, el Presidente José María Rojas Garrido consideró que era necesario que dicha ley se complementara con una serie de autorizaciones al Poder Ejecutivo. La primera consistía en fijar un precio de la sal marina en los casos de internación o importación, a fin que su precio fuera proporcional con el precio de la sal elaborada en las fábricas del gobierno, de tal forma que la carga fiscal fuera igual a todos los consumidores de los Estados. La segunda, que se le permitiera al ejecutivo adoptar en las salinas que se explotaban bajo administración, el sistema que juzgara más conveniente para la producción del artículo, según los adelantos de la ciencia y de la industria, buscando el provecho del tesoro nacional y las necesidades de los pueblos; con la posibilidad de extenderlo a otras salinas, siempre y cuando se estipulara en los contratos o se conviniera voluntariamente con los contratistas interesados. La tercera, hacer en cada caso los gastos que demande el nuevo sistema, siempre que la economía para el tesoro público y la de los consumidores sea notoria; y como efecto de ésta última, facultar al ejecutivo para él decretar la expropiación de los elementos que se requerían para la elaboración, como el dominio y usufructo de las minas de barro, arena, carbón, de los terrenos, montes, locerías y demás objetos necesarios. Con estos arreglos se podría alcanzar la perfección de ésta renta, de tal forma que facilitaría todos los medios que fueran indispensables a fin de organizarla de la forma más productiva para la nación y menos gravosa para los contribuyentes¹⁶⁰.

Como efecto de la anterior solicitud, el Congreso en junio aprobó una ley con la que se autorizó al ejecutivo aumentar el precio de venta de la sal a su consideración, a igual que los derechos de internación e importación de la sal marina, adoptar en las salinas bajo el sistema de administración, el método de elaboración que considerara más adecuado y económico al gobierno y a los consumidores; pero para poder hacer esos gastos en un nuevo sistema se puso la condición que dicho método debía dar un rendimiento de por lo menos 25% más

¹⁶⁰ D. O. 628 (2 de mayo de 1866) Pág. 413.

que la compactación, y para que cuando el ejecutivo lo considerara, promoviera lo necesario para hacer la expropiación de acuerdo a las disposiciones constitucionales de las minas de barro, de carbón y de arena, de las locerías, terrenos y montes que fueran necesarias para mejorar la renta¹⁶¹. Con esta ley se revivió el interés del gobierno en mejorar las técnicas de elaboración, a la cual se renunció con la reforma anterior y se continuó con el objetivo de aumentar sus ingresos.

En diciembre se reglamentó la anterior ley y por tal motivo se abrió licitación para la adquisición por parte de la república de los terrenos, minas de carbón y lo demás para la elaboración de sal en todas las salinas en explotación. Para éstos gastos el gobierno acudió a los fondos de los bienes nacionales previstos para ello y al aumento del 25% del precio de la sal en todas las salinas ya fueran administradas, arrendadas o cedidas a particulares y el aumento igual a los derechos de importación e internación¹⁶².

En el transcurso de 1867, luego que el Presidente Santos Acosta depuso del poder a T. C. Mosquera, ante el estado precario en que quedó la Hacienda nacional, se volvió a expedir billetes de tesorería, luego que el gobierno, según Santos Acosta, estimuló a los “capitalistas” de la ciudad de Bogotá a que hicieran prestamos “voluntarios”, los cuales se pagarían con libranzas giradas sobre el 10% de los derechos de importación, lo cual se efectuó y de esa forma se logró cubrir las principales necesidades de momento en la administración. Pero por la inestabilidad del gobierno esos documentos se devaluaron al punto que alcanzaron el valor del 35%, lo que llevó a que una salida al problema financiero se convirtiera en otra dificultad, y la cual se supero con la reevaluación de los billetes luego de establecerse el orden público, lo que permitió que alcanzaran hasta el 80% de su valor, y para el cubrimiento de esos billetes, el gobierno llegó a

¹⁶¹ Ley de 22 de junio de 1866, dando algunas autorizaciones al Poder Ejecutivo sobre salinas; C.N.L.C. Tomo XXII Bogotá: Imprenta nacional, 1932. Pág. 364 – 365.

¹⁶² Decreto de 8 de diciembre de 1866, en ejecución de la ley de 24 de abril de 1866; *Ibíd.* Pág. 620 – 622.

un acuerdo con los tenedores, de cubrirlos en las administraciones de salinas con el 40% del precio de la sal que compraran, y así permitirle al gobierno tener una entrada para cubrir los gastos de la administración. En compensación el gobierno prometió no volver a expedir más de esos billetes, mientras los que estaban en circulación no alcanzaran el 90% de su valor, medidas que según el mismo Acosta no fueron suficientes¹⁶³.

En 1868, el ejecutivo, muy seguramente cediendo a las solicitudes que desde tiempo atrás habían presentado algunos de los Estados y al proyecto de reforma presentado por el Congreso y rechazado por el Secretario de Hacienda en 1865, en los que se pidió equilibrar la desigualdad en el cobro de ese impuesto por medio de un subsidio a los Estados del centro y del norte y destinar parte del producto de la renta al arreglo de caminos en especial los que conducían a las salinas del Estado de Boyacá, respectivamente; en marzo de 1867 el Congreso nacional cedió a favor de ese Estado un subsidio del 5% del producto líquido de la venta de sal de las salinas de propiedad nacional por el transcurso de 10 años. Dicha cantidad se debía destinar al arreglo y apertura de vías de comunicación que pusieran a ese Estado en comunicación con los países vecinos, de acuerdo a la decisión de la legislatura de ese Estado. También podía crear el resguardo que considerara necesario para celar y confiscar el contrabando y se dejó a disposición del Estado las sales confiscadas por este resguardo para el mismo objeto. Pero si dichas cantidades se empleaban en otras aplicaciones, se retiraría el subsidio¹⁶⁴.

A finales de 1868, luego de los cambios introducidos a partir de la reforma de 1866, la renta de salinas se encontraba -además de su déficit de lo recaudado con relación a lo presupuestado en el año económico de 1867 – 1868- nuevamente en discusión al igual que la Hacienda nacional, a causa del descrédito de los billetes

¹⁶³ D. O. 966 (3 de julio de 1867) Pág. 541 – 543.

¹⁶⁴ D. O. 1182 (17 de marzo de 1868) Pág. 1407.

de tesorería y por la desigualdad del gravamen de esa renta. Ante el descrédito de la Hacienda nacional a causa de los billetes de tesorería, el Presidente consideró que esa forma de captar recursos extraordinarios era un sistema engañoso por tratar de suplir las necesidades del momento devaluando los recursos del futuro y con su depreciación se estaba haciendo ilusorio el pago del servicio del presente, lo que haría que en el futuro no se podría utilizar ese elemento perturbador en las compras de sal. Sistema que en lugar de eliminar aumentaba el abuso que se cometía con ese monopolio al exagerar los precios de ese artículo de primera necesidad, por un lado por los monopolistas privados y por el otro por el mismo Estado.

Lo anterior despertó nuevamente la discusión de qué hacer con la renta de salinas por la desigualdad entre los pueblos sujetos al monopolio y los que no lo estaban, porque a los primeros se privaban del ejercicio de la industria agrícola y pecuaria por el elevado precio de la sal y porque de esa forma se extraía y se les privaba de más de 400.000 pesos en impuestos anuales; desigualdad que también se manifestaba porque las minas de sal y las vertientes no se encontraban en terrenos de la nación, sino en el de particulares, lo que hacía que este monopolio tan sólo existiera de derecho y no de hecho. Por lo anterior el Presidente Santos Gutiérrez consideró que a pesar del consumo de la sal ser igual para ricos y pobres, no era una base equitativa para fundar una renta y por tanto dicho monopolio debía tender hacia su extinción, lo que se debía hacer con la lentitud que lo exigiera las circunstancias, sin llegar a perder la esperanza. Ingresos que se podrían remplazar con las riquezas que se encontraran en los baldíos de la nación próximos al mar, representadas en el carbón o en el paso de los buques de un océano a otro a través de istmo; riqueza con la que se podría redimir las clases pobres que eran gravadas con el impuesto de la sal.

El Presidente también manifestó que las reformas hechas hasta ese momento y con las que se buscó cambiar el sistema de elaboración y la forma de entregar la

sal al consumo, no eran el cambio sustancial que necesitaba la renta. Dicho cambio, según él, se debía buscar en tratar de imponer la igualdad y la equidad del impuesto, de tal forma que la atención del gobierno se debía centrar en la búsqueda de un gravamen que no privara al Gobierno de recursos indispensables pero que tampoco fueran insoportables para los pueblo; y por lo mismo afirmó: “Que el legislador llene ámbos fines i deje lo demas a cargo del Administrador es lo que creo mas conveniente a los intereses del público i a los del fisco”¹⁶⁵. Ante este cambio de concepción de cuál era el verdadero problema alrededor del monopolio de la sal, ésta administración presentó al Congreso un proyecto de ley con las reformas que consideró necesarias hacer a su interior, por tanto llamó la atención a los legisladores para que lo estudiaran y lo aprobaran.

2.7 REFORMAS DE 1869 Y 1870

Dicha reforma fue presentada al Congreso y ejecutada de forma gradual a partir de la aprobación de diferentes leyes y sus respectivos decretos reglamentarios. La primera propuesta presentada y aprobada estuvo basada en la generalización del subsidio que ya se había concedido al Estado de Boyacá, pero ya no del 5% del producto de la venta, sino medio centavo por cada kilogramo de sal vendido en las administraciones de salinas. Esta cantidad se debía distribuir mensual y proporcionalmente a los habitantes de los Estados que consumieran de la sal elaborada en las salinas de propiedad estatal. Pare el caso de los Estados costeros y fronterizos se les asignó la mitad de lo recaudado de los derechos de internación e importación de sales. Pero al igual que cuando se concedió el subsidio al estado de Boyacá, estas cantidades se debían usar exclusivamente para el fomento de las vías de comunicación que el gobierno general y el del Estado designaran. Estas sumas debían ser administradas por una junta

¹⁶⁵ D. O. 1451 (1 de febrero de 1869) Pág. 106.

compuesta de tres miembros nombrados por el ejecutivo nacional, por la asamblea del Estado y por su presidente¹⁶⁶.

Luego que las administraciones de Hacienda recaudaran los derechos de importación o internación y venta de sales, éstas cantidades eran remitidas con los demás productos de las rentas, junto con un balance de las cantidades importadas, internadas o vendidas a la Tesorería General, donde directamente la Secretaria de Hacienda hacía la redistribución a cada uno de los Estados de acuerdo a la cantidad que les correspondiera. En cuanto a los derechos de participación de la renta de salinas se distribuyó entre los Estados de Boyacá, Cundinamarca, Santander y Tolima, de acuerdo a la población de cada uno de ellos; de tal forma que Boyacá le correspondió el 30% por tener una población de 379.682 habitantes, a Cundinamarca el 34% por una población de 424.549 habitantes; a Santander el 21% por una población de 258.401 habitantes, incluyendo los departamentos de Cúcuta, Pamplona y Soto, donde se consumía sal marina, al Tolima se le asignó el 15% porque su población era de 188.400 habitantes, incluidos algunos pueblos del departamento del norte en los que se consumía sal marina.

Los anteriores Estados al igual que los que recibían este subsidio por los derechos de importación o introducción de sal, podían recibir la cantidad que les correspondía en sal vija o de grano a un precio de 40 centavos cada arroba si así lo consideraban; para lo cual se giraban libranzas a favor de los Estados y en contra de las administraciones de salinas, donde se entregaba la sal. Dicha sal la podían vender tan sólo en lugares que estuvieran fuera del radio de consumo ordinario de la sal elaborada por las salinas nacionales, de lo contrario el tráfico de ésta sal era considerado fraudulento¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Ley de 24 de mayo de 1869, adicional y reformativa de las de salinas; C.N.L.C. Tomo XXIV Bogotá: Imprenta nacional, 1940. Pág. 69 – 71.

¹⁶⁷ Decreto de 27 de julio de 1869, en ejecución de la ley del 24 de mayo, adicional y reformativa de las de salinas; *Ibíd.* Pág. 123 – 127.

Al año siguiente además de incluirse el Estado del Cauca dentro de los participes de este subsidio, se descentralizó la asignación de los recursos pero no su destino. El estado del Cauca fue incluido dentro de este subsidio porque el ejecutivo consideró que los municipios de Quindío, Toro, Tulúa, Popayán, Silvia, Caldas y Tierradentro, consumían de la sal elaborada en las salinas de Cundinamarca especialmente en la temporada de verano, cuando era fácil su transporte. Por tal motivo el porcentaje de las asignaciones sufrió una variación. El Estado de Cundinamarca se le asignó el 33%, el de Boyacá el 29%, Santander el 20%, el Tolima en 14% y el Cauca el 4%. Las administraciones de salinas de Zipaquirá, Chita y Muneque debían liquidar al finalizar cada mes, de acuerdo a la sal vendida, la cantidad que le correspondía a cada Estado, la cual se debía remitir a los Gobernadores de los Estados¹⁶⁸.

Pero además de las reformas parciales ya efectuadas, seguramente por lo insuficientes para los objetivos de ésta administración, en los primeros días de julio de ese año fue aprobada una ley, ya no adicional a la vigente, sino una reformatoria a la que estaba vigente en ese momento, es decir la de abril de 1866. Con la nueva ley, además de continuar siendo de propiedad nacional todas las salinas que bien fueran administradas o arrendadas y ser la elaboración una operación reservada al gobierno nacional a excepción de las fuentes saladas de los Estados de Antioquia, Cauca y Tolima, se estipuló las bases bajo las cuales se debían hacer los contratos tanto de arrendamiento y de elaboración en las salinas administradas, lo cual con la reforma anterior sólo estaba estipulado para las primeras. Algunas de esas bases fueron: se debía invitar a licitación durante 3 meses con el pliego de cargos, donde se estipulaban las condiciones del contrato; la duración no podía exceder de 7 años para los contratos de elaboración, 5 para los de arrendamiento y el mismo tiempo para las salinas donde los elementos más

¹⁶⁸ Decreto de 21 de junio de 1870, reformativo del de 27 de junio de 1869, en ejecución de la ley de 24 de mayo del mismo año; C.N.L.C. Tomo XXV Bogotá: Imprenta nacional, 1941. Pág.384 – 385.

necesarios para la elaboración fueran propiedad de particulares, con lo cual se disminuyó una vez más la duración de los primeros; los contratistas debían garantizar su cumplimiento con una fianza proporcional a la importancia del contrato; una vez celebrado el contrato se debía publicar por un término de 30 días en los cuales se podía mejorar la propuesta y dejarlo al mejor postor, de tal forma que se hacía una segunda licitación teniendo como base el contrato ya celebrado; se debía fijar el máximo y mínimo de sal que podía elaborar, los términos de entrega y la forma de pago; se podía rescindir el contrato cuando el contratista fallara en sus compromisos; y estipular lo necesario para obtener ventajas a favor de los intereses fiscales de la nación.

Otro de los cambios estuvo orientado a tratar de rebajar el precio, disminuir el control del Estado sobre este monopolio, sólo sí se daban algunas condiciones previas, y en aumentar el control para evitar las acciones fraudulentas que perjudicaban los ingresos. En cuanto a lo primero, se podría rebajar el precio de la sal cuando se relevara a la nación del compromiso de recibir y pagar mensualmente un número considerable de sal, seguramente cuando gran parte de las salinas estuvieran bajo sistema de arrendamiento. En cuanto a lo segundo, el Estado podría dejar de elaborar sal compactada por su cuenta cuando el consumo de sal vijua fuera mayor a 6 millones de kilogramos anuales, de tal forma que el Estado sólo se dedicaría a la venta de sal vijua, agua salada y sal de caldero, materias con las cuales los particulares podían hacer lo que bien consideraran; y por lo mismo se disminuyó el precio del derecho de importación e internación de sal, de 25 a 20 centavos cada 10 kilogramos. Y en cuanto a lo tercero, para evitar el fraude, el cual de acuerdo a la anterior ley se calificaba como tal la conducción de más de 50 kilogramos sin la correspondiente guía, con ésta reforma se redujo a la conducción sin guía de cualquier cantidad; los demás calificativos de fraude se mantuvieron al igual que las penas con las que se castigaba y las recompensas que se daban a los denunciantes. Además de la anterior medida, con la cual se trató de disminuir la tolerancia del contrabando, se mejoró el control por medio de

la conformación de un cuerpo mixto de vigilancia, compuesto por el resguardo y por la guardia colombiana, con el único objetivo de optimizar la fiscalización y la aprehensión del contrabando por medio del apoyo mutuo de estas dos colectividades.

Los cambios más significativos de ésta nueva ley estuvieron en el aumento del control de algunas salinas y el otorgamiento de privilegios para otras. El aumento del control en algunas salinas, además de las medidas ya mencionadas, estuvo en la creación de una administración general de salinas en el Estado de Boyacá, similar a la que ya existía en las salinas de Zipaquirá. Esta administración general, simultanea a las funciones de centralizar la información y el control administrativo de las salinas que estuvieran en ese Estado, podía establecer un visitador fiscal con las funciones de vigilar las funciones y obligaciones de los empleados de las administraciones, de los arrendatarios y de los contratistas elaboradores para un mejor desempeño de la renta en ese Estado. Respecto a los privilegios, estos serían otorgados a los descubridores de minas de sal gema o vijua en los Estados de Antioquia, Cauca y Tolima, sí se explotaban. Dichos privilegios consistían en el otorgamiento del 35% del producto bruto de la explotación a finales de cada semestre por un termino de 20 años, si la mina estaba en terrenos baldíos y el 30% si estaba en terrenos de propiedad privada¹⁶⁹.

La creación de la administración general de salinas del Estado de Boyacá, se tomo, como ya se dijo, por un lado para frenar algunos privilegios y por el otro para poner freno al monopolio privado que se formó en las salinas de Chámeza y Recetor, a partir del contrato de arrendamiento celebrado en mayo de 1868. Por tanto, entre las funciones primordiales del administrador general, estuvieron la de dictar las medidas necesarias que impidieran que la sal acopiada por especuladores se le subiera más del precio autorizado por el gobierno y del costo

¹⁶⁹ Ley de 2 de julio de 1870, reformatoria de la de 24 de abril de 1866, que organiza el impuesto y renta de salinas. C.N.L.C. Tomo XXV Bogotá: Imprenta nacional, 1941. Pág. 134 – 140.

de los fletes y gastos de transporte; para evitar esa especulación, junto con la administración se creó un almacén de sal, el cual se debía abastecer de las salinas de Cundinamarca y de Boyacá, donde se debía mantener existencias a precios fijos, para de esa forma impedir que los habitantes de esos lugares fueran expuestos a las alzas exageradas en los precios¹⁷⁰.

La anterior medida se tomó, según el Secretario de Hacienda, por que los arrendatarios de las salinas de Boyacá, entre ellos el señor Antonio Roldan, habían formado un monopolio por la venta de sal en Sogamoso por debajo del precio establecido por el Gobierno por un corto periodo de tiempo, con lo cual sacaron de competencia a los pequeños comerciantes de sal de esas salinas e hicieron competencia a los negociantes de las salinas de Nemocón y Sirguasa, de donde se abastecían los almacenes de Sogamoso. La sal vendida por los mismos arrendatarios en Sogamoso, era aquella que quedaba a final de mes en los almacenes de las salinas sin venderse, quienes se apoderaban de gran parte de ella por medio de acciones fraudulentas. El monopolio privado, según el Secretario, se logró establecer por las representaciones enviadas al Presidente de la Unión por personas notables de los distritos de Santa Rosa, Paipa, Tibasosa, Firabitoba, Tasco, Belen, Floresta, Mongua y otras; en donde se aseguró que antes del establecimiento de los almacenes, como efecto de la creación de la administración general de salinas de Boyacá, había un monopolio privado y quienes lo controlaban, vendían la sal a precios demasiado altos¹⁷¹.

En definitiva gran parte de las reformas introducidas con las leyes de salinas aprobadas a partir de 1869, estuvieron orientadas por un lado a mejorar el control y poner freno a los privilegios que se pretendió dar a los contratistas de algunas salinas del Estado de Boyacá, entre ellas las de Chámeza y Recetor, y por el otro

¹⁷⁰ Decreto de 6 de agosto de 1870, sobre el establecimiento de una Administración Principal de Salinas en el Estado de Boyacá. C.N.L.C. Tomo XXV Bogotá: Imprenta nacional, 1941. Pág. 407 – 410.

¹⁷¹ D. O. 2719 (9 de diciembre de 1872) Pág. 1175.

otorgar algunos privilegios a los Estados de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Tolima y en algunos casos Cauca y Antioquia.

Durante estos mismos años de reforma, se puso nuevamente en discusión el futuro de la renta de salinas, en un momento en que la deuda exterior e interna alcanzaba cifras alarmantes y en especial por la obligación que el Gobierno tenía con los acreedores extranjeros, a quienes se les debían enviar no sólo los intereses de la deuda, sino también un fondo de amortizaciones que con las alzas de los mercados extranjeros no bajaba de 20.000.000 de pesos. Por tanto el Secretario de Hacienda, Salvador Camacho Roldan, propuso que una buena forma de amortizar la deuda, por lo menos la exterior, era dando en parte de pago las salinas principales de la nación. Oportunidad que se presentaba en un momento en que el interés de Gobierno, en materia de salinas era el de aumentar la producción de sal, disminuir el precio de venta y dar libertad a la explotación en todas las salinas; condiciones que sólo se reunían y se efectuarían si se ponía en practica la propuesta de los acreedores extranjeros, lo cual hacía indeclinable la necesidad de venderlas a los extranjeros, porque en el interior del país no habían nadie suficientemente rico, ni la facilidad de formar una asociación para pagar el precio de las salinas de Zipaquirá, que podían costar entre 8 y 10 millones de pesos. Suma superior a los recursos disponibles en el país en ese momento y que se incrementaría ante la necesidad de hacer inversiones de métodos de elaboración tecnificados y en arreglo de vías de comunicación, lo cual era indispensable para hacer rentable esta empresa. Además con el cubrimiento de la deuda exterior por este medio, adicional a los beneficios ya mencionados de la libre empresa, se liberaría aproximadamente el 37% de la renta de aduanas de los acreedores y entrarían hacer parte de los ingresos del Tesoro.

El marcado interés de Camacho Roldan en que se hiciera ese negocio, lo llevó a afirmar que “Ese gran interes del extranjero en nuestra patria, no podrá menos de

sernos útil, ni dejara de atraer a establecerse entre nosotros algunos extranjeros industriosos, i aun algunos capitales con ellos”; a lo cual agregó:

¿No podrian llegar a ser esos capitales i esos hombres los que al fin nos enseñasen a hacer buen uso de las varias riquezas naturales de nuestro suelo, i sobre todo los que al fin despertasen las industrias metalúrgicas en la cordillera oriental, tan rica en hierro, cobre, plomo, azufre i carbon mineral, desde el salto del Tequendama hasta Saravita i el Chicamocha?¹⁷².

A esta propuesta se presentaron algunas posiciones contrarias, con las cuales se argumento que con la venta de las salinas más importantes, se pagaría la deuda exterior con bienes de los Estados de Cundinamarca y Boyacá, que se prolongaría indefinidamente este monopolio y que se fomentaría una compañía extranjera, la cual perjudicaría la seguridad de la independencia nacional. En cuanto a las perdidas de bienes por parte de los Estados de Cundinamarca y Boyacá, esa fue una posición totalmente errada ya que dichas propiedades eran de posesión exclusiva del Estado nacional, contemplado en las constituciones desde 1821 y ratificado con la última de 1863; por tanto dichos estados no podían reclamar nada de ese monopolio. En cuanto a la prolongación del monopolio, este se aboliría con la baja del precio y la abundante oferta de sal en los mercados. Y en cuento al perjuicio de la seguridad de la independencia, no sucedería porque no representaba ningún peligro puesto que esa forma de pago ya se había usado en 1861 con esos mismos acreedores, a quienes se les pagó intereses de la deuda con 1'680.000 hectáreas de tierras baldías, las cuales aumentarían su valor hasta en 10 veces el valor de las salinas de Zipaquirá con el aumento de la población. Al contrario, al igual que en el Perú o Chile, donde la población extranjera, manejaba el guano, el comercio exterior, eran dueños de todos los transportes marítimos y estaban construyendo grandes ferrocarriles en Buenos Aires, dueños

¹⁷² BNC, Fondo Pineda No 892 pieza 1. Memoria de Hacienda de 1871. Pág. 64 - 72

de grandes minas, gobernaban la circulación con sus bancos, en lugar de ser un peligro, eran los más firmes apoyos de la nacionalidad de esos países¹⁷³.

Otra de las reformas a la Renta de Salinas a finales de la década de 1860, se hizo por las denuncias y hallazgos de fábricas clandestinas en los Estados de Cundimamarca y Boyacá, en este último gracias a la creación de la Administración Principal de Salinas. Con esta reforma que se llevó a cabo en mayo de 1868, se aumentó el control a las salinas de Zipaquirá, Nemocón, Tausa, Sesquilé y Gachetá y a las salinas de Chita y Muneque, en esta ocasión no aumentando el cuerpo del resguardo como se hizo hasta ese momento, sino destinando para las primeras una columna de la Guardia Colombiana, compuesta de dos compañías de infantería y de un escuadrón de Guías, y para las segundas salinas se destinó media compañía de infantería de la misma Guardia de la fuerza existente en el Estado de Boyacá. Estos cuerpos tenían el objetivo de ayudar al resguardo a custodiar y vigilar las minas, las vertientes y fabricas de sal, a perseguir el contrabando y a custodiar los caudales nacionales que se recaudaran en esas administraciones. Estas compañías se dividieron de tal forma que cada una de las salinas quedó custodiada por un cuerpo estacionado permanentemente en sus inmediaciones y otros debían vigilar los puntos más críticos por donde circulaba el contrabando y donde se elaboraba sal de forma clandestina. Estas compañías se debían relevar cada mes y en caso de declararse turbado el orden público general y que fuera necesario concentrar esas compañías o disponer de ellas para otras acciones, el administrador principal de las salinas de Zipaquirá podía nombrar hasta veinte guardas más y en las salinas de Chita su administrador podía nombrar hasta veinticinco¹⁷⁴. Esta misma reforma no se aplicó a las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito porque en ese mismo mes fueron puestas bajo contrato de arrendamiento, lo que implicó un control más flexible.

¹⁷³ *Ibíd.*

¹⁷⁴ Decreto del 4 y 9 de mayo de 1868, con los que se organizó el resguardo de la administración de las salinas de Zipaquirá, Nemocón, Tausa, Sesquilé y Gachetá y la administración de las salinas de Chita y Muneque. C.N.L.C. Tomo XXIV Bogotá: Imprenta nacional, 1940. Pág. 304 – 306 y 310 – 311.

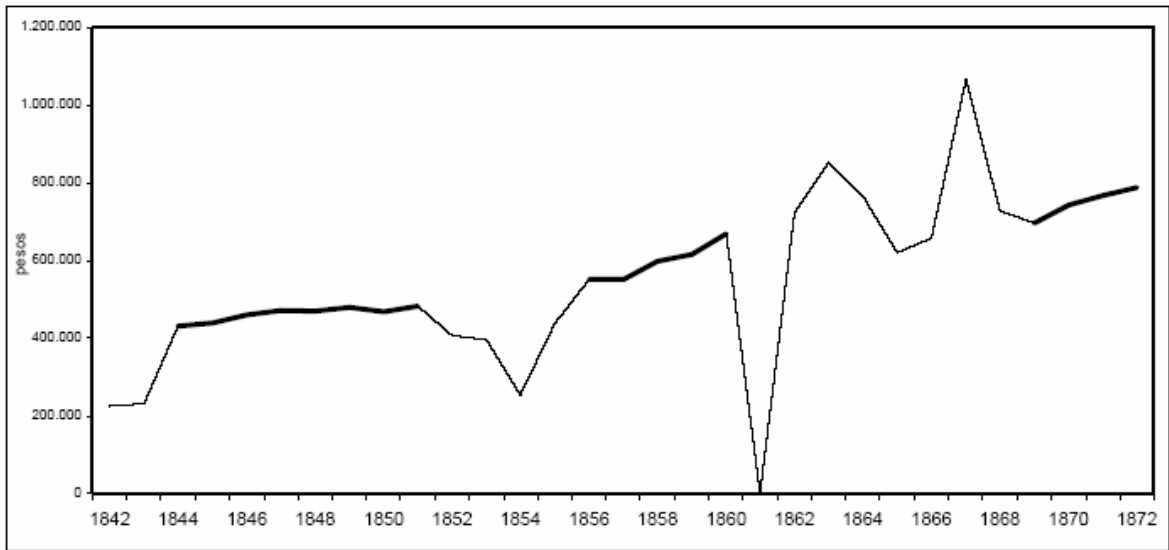
2.8 LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS EN EL PRODUCTO DE LA RENTA

Como se puede observar en la gráfica 10¹⁷⁵, a partir de mediados del siglo XIX, los ingresos tuvieron una tendencia progresiva con algunos ciclos irregulares, marcados especialmente por la variación de los precios de venta y por los cortos periodos de conflicto. Hasta 1843 la renta de salinas estuvo bajo arrendamiento y a partir de 1844 se empezó a controlar por el sistema de administración las más salinas más importantes, lo cual produjo un significativo crecimiento que se mantuvo en equilibrio hasta 1851, año en que empezó a descender, siendo el pico más bajo en 1854; descenso causado en primer lugar por la reducción en los precios de venta, lo que dio inicio a la depreciación, llegando al punto máximo a causa del conflicto político – militar causado por el interregno del general Melo en 1854. En este mismo ciclo las cantidades de sal vendida mantuvieron una tendencia casi paralela a la tendencia del producto de la renta, a excepción de 1852 y 1854. La primera de estas excepciones se dio por una rebaja que se hizo al precio en diciembre de 1851, con la cual aumentó la cantidad de sal vendida y disminuyó el producto de la renta en 1852¹⁷⁶. La segunda disparidad entre las tendencias se dio por que algunas de las salinas fueron ocupadas por el ejército del general Melo, quienes se apropiaron de grandes cantidades de sal, pero que luego de reestablecido el orden esas cantidades se contabilizaron dentro de las sal vendida en ese año, sin haberse percibido ninguna suma por esas cantidades (ver gráfica 11).

¹⁷⁵ Según Aníbal Galindo, estos datos los tomó de las Memorias de Hacienda, pero al revisar algunas de ellas se encontró una variación en los datos de algunos años. En el año económico 1848 – 1849, en el cuadro elaborado por Galindo aparece como producto \$ 479.064 y en la memoria de Hacienda de 1857, en la que se presenta un balance de los últimos años aparece \$ 496.361, con un desbalance en \$ 17.297. Al igual ocurre con el año económico 1851 – 1852, donde en el primer caso aparece \$ 406.370 y en el segundo 420.373 y en 1853 – 1854 en el primer caso aparece \$ 253.585 y en el segundo 426.592.

¹⁷⁶ G. O. 1317 (25 de febrero de 1852) Pág. 122.

Gráfica 10. Producto total de la renta de salinas entre 1842 – 1872



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de los cuadros de productos de la renta de salinas que aparecen en: GALINDO, Aníbal. Estudios económicos y fiscales. Bogota: biblioteca popular de economía, Anif-Colcultura, 1978. Pág. 232.

Gráfica 11. Total de sal vendida* entre 1840 y 1872



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de los cuadros que aparecen sobre las cantidades de sal vendidas en: GALINDO, Aníbal. Estudios económicos y fiscales. Bogota: biblioteca popular de economía Anif-Colcultura, 1978. Pág. 231

* Total del conglomerado de los tres tipos de sal vendidas (compactada, caldero y vijua)

A partir de 1855 los ingresos tuvieron una notable recuperación como efecto de la relativa tranquilidad, pero en especial por el aumento del precio de la sal, que entre diciembre de 1854 y agosto de 1855 pasó de 50 a 62 centavos la arroba de la compactada en las salina de Zipaquirá, es decir que en menos de un año el precio fue aumentado aproximadamente en un 25%¹⁷⁷. En junio de 1856 se estableció un precio diferente para cada una de las administraciones de salinas, de tal forma que las de Zipaquirá se vendió la arroba de sal compactada a 62 centavos, en las de Chita a 89 centavos y en las de Chámeza y Recetor a 95¹⁷⁸. En el trascurso de 1857 los precios variaron en todas las salinas pero se mantuvo la tendencia al alza. En 1858, al igual que al anterior los precios fueron diferentes en cada una de las salinas, en Zipaquirá el precio se aumentó, se vendió la arroba de sal compactada a 72 centavos, en la de Chita se disminuyó a 87 centavos y en las de Chámeza y Recetor se disminuyó a 60 centavos. Comportamiento que se mantuvo hasta 1860 pero que cambio de forma dramática en 1861, año en el cual el país estuvo nuevamente sumergido en un conflicto político-militar y por lo cual no se registró los ingresos, que muy seguramente se debieron reducir drásticamente. Entre 1856 y 1861 las tendencias del producto de la renta y las cantidades de sal vendida se mantuvieron más o menos paralelas a pesar de la variabilidad de los precios en las diferentes salinas.

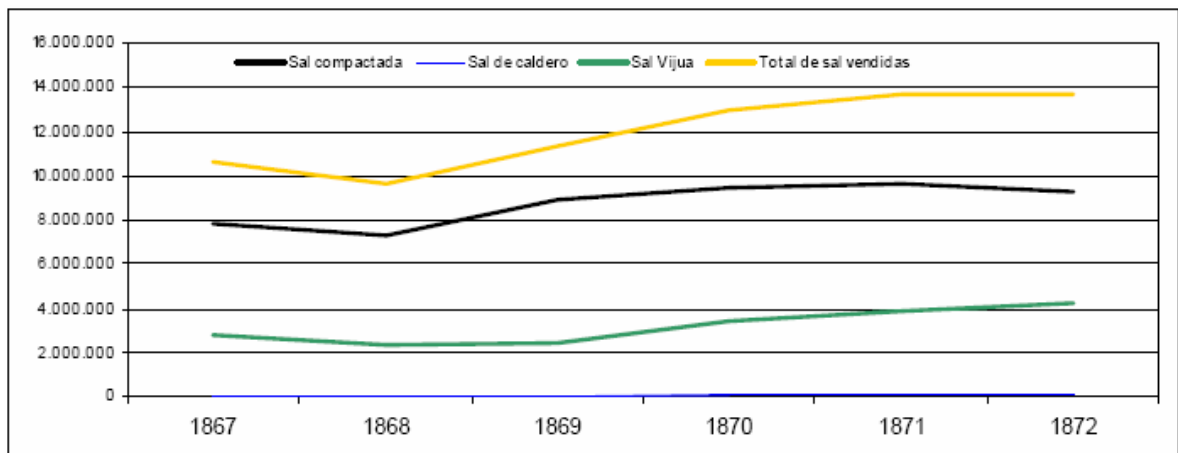
En 1862 la renta continuó con el ascenso sostenido que traía desde años atrás y se prolongó hasta 1863 como efecto del alza exagerada del precio de venta, el cual para inicios de éste último año alcanzó 1,80 pesos la arroba de sal compactada y de grano, alza de la que no se salvo ni siquiera la sal vijua, la cual

¹⁷⁷ G. O. 1907 (18 de febrero de 1856) Pág. 92

¹⁷⁸ G. O. 2004 (10 de julio de 1856) Pág. 534.

se vendió a 1,70¹⁷⁹. Ésta alza exagerada fue producto de una medida del gobierno provisorio de T. C. De Mosquera con la que trató de superar la crisis financiera en que quedó el Estado. Pero una vez Mosquera depuesto del poder, en la administración de Lustorgio Salgar, se rebajo el precio 1,45 pesos la arroba de la compactada¹⁸⁰. Esta alza exagerada en comparación con el precio a que se vendió en Zipaquirá hasta 1860, estuvo entre el 150% y el 100% aproximadamente, lo cual afectó y contrajo las ventas de forma dramática (ver gráfica 12).

Gráfica 12. Ventas de cada uno de los tipos de sal entre 1867 y 1872



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de los cuadros sobre la sal vendida en: GALINDO, Aníbal. Estudios económicos y fiscales. Bogota: biblioteca popular de economía Anif-Colcultura, 1978. Pág. 231

En 1864 nuevamente inició un pequeño descenso en los ingresos de la renta que se prolongó hasta 1865, a pesar que en estos dos años las ventas tuvieron un importante ascenso. El descenso en la renta se presentó porque gran de la sal la sal que se vendió en esos dos años se hizo a cambio de billetes de tesorería, los

¹⁷⁹ R. O. 94 (5 de marzo de 1863) Pág. 119. Decreto de 3 de febrero de 1863.

¹⁸⁰ R. O. 115 (4 de junio de 1863) Pág. 246. Decreto de 7 de mayo de 1863.

cuales se podían cambiar hasta por el 40% del valor de la sal, de tal forma que esta deuda contraída con anterioridad, se cubrió y se descontó directamente del producto de la renta, lo cual afectó su rendimiento. El aumento de la compra con billetes, como ya se mencionó, se dio porque se devaluaron y terminaron en mano de especuladores, quienes aprovecharon su devaluación para comprarlos a los tenedores por debajo del precio real y luego cambiarlos por sal, la cual terminaba en sus manos a un precio por debajo del real y luego la vendían obteniendo una doble ganancia, por un lado, por la compra de los documentos y por el otro, por la venta de la sal, que obtenida a un bajo precio, les permitía especular o venderla aun precio por debajo del real y hacerle competencia a las ventas de gobierno; competencia que no se pudo frenar con la reducción de los precios, que en caso de la sal compactada, en agosto de 1865 pasó de 70 a 72 centavos la arroba. En 1866 la renta tuvo una mínima recuperación como efecto de un nuevo aumento del precio a finales de abril de 1866, que para el caso de la compactada quedó a un peso cada arroba¹⁸¹, lo cual redujo la venta y en lo que también ayudó la complicada situación en que estuvo el país desde febrero de 1866, con el cambio de violento de administración y la desconfianza que predominó, de tal forma que afectaron el intercambio comercial, con él las finanzas del Estado y entre ellas la renta de salinas¹⁸².

En 1867 se presentó el pico más alto en el producto de la renta, a pesar que las cantidades de sal vendida también aumentaron pero no en la misma proporción y que en el mes de mayo se rebajó el precio, que pasó de 1 peso a 90 centavos la arroba de la compactada¹⁸³; medida que se tomó luego de ser depuesto Mosquera del poder por el general Santos Acosta, quien declaró el país en estado de guerra y porque él mismo a inicios de abril decretó la disminución del precio de la sal a 80 centavos la arroba de la misma. En este año el producto de la renta fue afectado por las oscilaciones políticas, lo cual produjo un aumento en las cantidades de sal

¹⁸¹ D. O. 629 (3 de mayo de 1866) Pág. 417.

¹⁸² D. O. 1191 (28 de marzo de 1868) Pág. 1444.

¹⁸³ D. O. 937 (28 de mayo de 1867) Pág. 425.

vendidas respecto al año anterior, pero no por el aumento ordinario en el consumo de sal, sino por otras causas como las agitaciones políticas, que llevó a que se generalizara la alarma y la desconfianza entre los tenedores de billetes desde el mes de febrero, lo cual los llevó a pensar que pronto se expediría alguno de los decretos arbitrarios del gobierno. Ante esta situación de inestabilidad, los tenedores para evitar los perjuicios que le causarían la toma de una de esas medidas de emergencia, se apresuraron a salir de los billetes colocándolos en grandes cantidades en las administraciones de salinas a cambio de sal, lo cual llevó a que una buena parte de la sal pasara a manos de monopolistas particulares. Otra de las causas estuvo en que los especuladores al conocer la fecha en que se ponía en ejecución el alza del precio, acudían a comprar considerables cantidades de sal, con la cual se hizo competencia a las ventas de sal del gobierno al año siguiente y redujo en una pequeña proporción el producto de la renta en 1868¹⁸⁴.

De 1869 hasta 1872 hubo una notable recuperación en la renta (ver gráfica 8), a pesar que en ese mismo periodo la tendencia de las cantidades vendidas tuvo un mayor ángulo de inclinación (ver gráfica 9), determinado éste último por el aumento en las ventas de sal vijua (ver gráfica 10), por su precio bajo y ante el alto de la compactada. En agosto de 1870 el precio de la sal vijua pasó de 70 a 60 centavos¹⁸⁵, mientras que el de la sal compactada se mantuvo en un peso la arroba. Entre 1869 y 1870 las ventas de sal vijua casi se duplicaron, pero por su bajo precio, el aumento de la renta no estuvo en la misma proporción que el de las cantidades de sal vendida.

Sí se observa detalladamente la tendencia del producto de la renta de éste último periodo analizado, con la tendencia que se obtuvo en el periodo comprendido entre 1856 y 1860, se nota que el ángulo de inclinación de las dos es muy similar;

¹⁸⁴ D. O. 1201 (11 de abril de 1868) Pág. 1488.

¹⁸⁵ D. O. 1979 (18 de julio de 1870) Pág. 707.

lo que indica que en los periodos de relativa tranquilidad, el producto de la renta, pese a los aumentos en los precios (que para el caso del primer periodo tuvo un aumento sólo del 25% y en el segundo se mantuvo estable), tuvo un importante ascenso como efecto del aumento en las ventas, porque la tranquilidad permitió un comercio más fluido de éste producto.

En síntesis, el efecto que tuvo las reformas sobre el producto de las rentas, se puede observar a partir del momento en que las salinas más importantes fueron puestas bajo sistema de administración, es decir a partir de 1844 y 1845, con lo cual el Estado empezó a controlar de forma directa el monopolio, al quedar agentes estatales encargados directamente de la recaudación por medio la venta de la sal en las administraciones de salinas. Ese control centralizado tuvo efectos positivos sobre el producto de la renta recaudada tan sólo en momentos de relativa tranquilidad y estabilidad política, es decir entre 1845 y 1852, entre 1856 y 1860 y entre 1869 y 1872, periodos en los cuales el producto de la renta tuvo un notable aumento en una tendencia casi paralela a las cantidades de sal vendida. De igual forma cada una de las reformas a la renta de salinas se hizo luego de pasado un conflicto o una inestabilidad política, con el objetivo de perfeccionar el control centralizado.

Pero pese a los efectos positivos de las reformas antes mencionados, uno de los grandes problemas que esta renta presentó y que no se logró corregir de forma sustancial, fue la desigualdad a la que estuvieron sujetos los habitantes de las diferentes Provincias y los correspondientes Estados, a la presión fiscal a partir de la renta de salinas. Para 1856 de la sal elaborada por cuenta del Estado, sólo se abastecían las Provincias de Bogotá, Casanare, Neiva, Socorro, Tundama, Tunja y Velez, y en parte las de Mariquita, Cauca, Popayán y las de Pamplona y Antioquia en una mínima parte; la Provincias de Pamplona, Cartagena, Buenaventura, Pasto, Antioquia, Monpox y Ocaña consumían sal extranjera y las demás se proveían de la sal marítima que se introducía hasta Antioquia y

Mariquita, de la sal elaborada en las fuentes que se explotaba libremente y del contrabando; de tal forma que se abastecía tan sólo 1'200.000 habitantes aproximadamente de un total de aproximado de 2'250.000 habitantes, es decir que un poco más del 50%¹⁸⁶. De tal forma que si sólo a este 50% se abastecía con la sal bajo monopolio del Estado, tan sólo esa era la población que estaba sujeta o expuesta a la presión fiscal de éste monopolio que era supuestamente de carácter nacional; lo que a la vez indica que una buena porción de los habitantes estuvo por fuera del control político que se ejerció a partir del monopolio fiscal impuesto por medio de la renta de salinas. Defecto que se trato de corregir en 1869 otorgando un subsidio a los Estados de Boyacá, Cundinamarca, Santander, Tolima y Cauca, sobre las cantidades de sal vendidas en las administraciones de salinas y cediendo a los Estados fronterizos una parte de los derechos cobrados por el internación e importación de sal.

¹⁸⁶ G. O. 1970. (15 de mayo de 1856) Pág. 377.

3. LAS SALINAS DE CHÁMEZA Y RECETOR A PARTIR DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX

El monopolio de la sal y más explícitamente la riqueza que representó las salinas y en este caso las de Chámeza, Recetor y Pajarito durante gran parte del siglo XIX, permitió que tanto pobladores, contratistas, agentes del Estado y el mismo Estado representado por los Gobiernos nacionales, hicieron parte de una nutrida confluencia de relaciones en la que cada uno de estos grupos actuó en torno a una serie de intereses políticos y económicos, que de una u otra forma se podían obtener como producto del tipo de relaciones que cada uno de estos grupos logró negociar o imponer.

En la primera parte de este capítulo se abordan las relaciones que se dieron entre los pobladores y el Estado, en torno a la conveniencia política y económica para cada uno de estos actores con la apertura de estas salinas. En la segunda parte se trata de forma amplia las relaciones contractuales entre los intereses públicos y los privados, donde los contratistas como nuevos actores entraron en escena a disputar especialmente los intereses económicos que podían obtener a partir de las concesiones que el Estado hizo de uno de sus supuestos monopolios más celados. De tal forma que con el detallado análisis de los contratos que se celebraron en el periodo estudiado (1845 – 1872) tanto de elaboración como de arrendamiento, se pueden observar los incentivos que promovieron las relaciones entre los intereses privados y los públicos. Pero además de eso, los contratos permiten observar la estructura de la regulación específica, con la cual –además de la legislación que reguló la renta de salinas– se trató de instituir este monopolio en los intersticios de los intereses de sus principales actores, el Estado y los contratistas. De igual forma los contratos permiten observar las relaciones de

poder y sus capacidades de negociación que se establecieron entre los diferentes actores, relaciones que por cierto fueron fluctuantes.

En la tercera parte de este capítulo se exponen algunas de las relaciones que se articularon entre el Estado y sus agentes, las cuales en su mayor parte o por lo menos las expuestas, fueron conflictivas e impidieron que al monopolio de la sal se efectuara el control legalmente diseñado. En la cuarta parte se presenta la importancia política de estas salinas y los correspondientes intereses que despertaron en algunos momentos ciertos actores transitorios sobre esta riqueza de origen natural, especialmente en coyunturas políticas caracterizadas por conflictos político-militares. Algunos de los factores que llevaron a estas salinas a una progresiva decadencia hasta su cierre en 1872, son tratados en la quinta y última parte de este capítulo.

3.1 EL ESTADO Y LA POBLACIÓN DE CHÁMEZA: BENEFICIOS E INTEGRACIÓN CON LA APERTURA DE LAS SALINAS DE CHÁMEZA

Desde tiempos prehispánicos las salinas de Cocuachó y Gualivito, ubicadas en inmediaciones de la población de Chámeza, fueron explotadas por los indígenas¹⁸⁷; para finales del periodo colonial y durante las primeras décadas después de la independencia fueron explotadas por la Corona y el gobierno republicano respectivamente. Hasta 1838 estas salinas fueron controladas por medio de remates que se hacían desde la ciudad de Pore, capital de la provincia de Casanare. Hasta ese año en que fueron clausuradas las salinas, los indios y vecinos trabajaron en la explotación y con su producto costearon los gastos indispensables para su subsistencia y para costear los gastos del cura párroco.

¹⁸⁷ Sobre el periodo colonial véase PEÑA DÍAZ, Anuar Hernán. Importancia histórica de las salinas de Chámeza y sus alrededores. Investigación presentada al Fondo mixto para la promoción de la cultura y las artes de Casanare y financiada por la Secretaría de Educación de Casanare. Sin editar. Yopal, mayo de 2004. Pág. 3 – 20.

Estos ingresos los obtuvieron por su vínculo indirecto con las salinas, a través de sus labores en la consecución de leñas y en la fabricación de lozas.

La población recibió esos beneficios hasta que el rematador se retrazó en el pago cuatrimestral que debía hacer y por ello la Junta de Hacienda de la Gobernación dispuso terminar el contrato. A partir de ese momento las salinas debían ser rematadas nuevamente, pero el Poder Ejecutivo ordenó que se dejaran de explotar, por tanto, a partir de 1838 los indios y vecinos dejaron de recibir los beneficios relacionados con esta producción. El perjuicio aumentó con la expropiación de los resguardos que algunos individuos estaban efectuando, al asegurar que eran dueños de dichos terrenos y quienes estaban reclamando especialmente dos estancias en los valles de vijua.

Por ese conflicto la Cámara Provincial solicitó al Gobierno obligar a los dueños de terrenos cercanos a las salinas o a quienes los habían tomado en arriendo, a presentar los correspondientes títulos de propiedad, quienes estaban esperando que se pusieran en remate las salinas para beneficiarse vendiéndolos a quien tratara de rematar y aún venderlas al mismo Estado si éste quería hacer la elaboración por su cuenta.

Para inicios de la década de 1840 los habitantes de Chámeza empezaron a reclamar al gobierno nacional los derechos que ellos consideraron tener sobre esa riqueza, la reapertura de las salinas y el mal que se continuaría causando a esa población sino se reiniciaba la explotación. Según los habitantes de esa población, la salina de Cocuachó fue propiedad de una comunidad religiosa -muy seguramente los Agustinos recoletos quienes se ubicaron en esas inmediaciones desde 1662 y formaron una hacienda entre los ríos Úpia y Cusiana-, quienes invirtieron en la salina una hacienda ganadera que perteneció a la cofradía de la virgen de esa misma salina al ver que la explotación de sal era más rentable que la hacienda. La salina de Gualivito, perteneció a los indígenas y vecinos de la

parroquia de Chámeza, quienes con su producto después de mucho tiempo de trabajo de elaboración, lograron edificar la iglesia en el primer lugar en el que se ubicó Chámeza, es decir cerca a las orillas del río Tonce, pero para 1842 ya se encontraba destruida al igual que esa primera fundación¹⁸⁸.

Por la expropiación de las salinas a que fueron expuestos los vecinos de Chámeza –según ellos mismos– y los indígenas, al cese de la elaboración de sal y al conflicto por las tierras de resguardo, ellos empezaron a abandonar y a “despatriarse de su domicilio, avandonando sus plantas, temiendo el arriendo essecivo... i también considerando, que no pueden ni tienen de donde satisfacer la necesaria congrua sustentación del cura... (ni) para las mas minimas de las necesidades de su iglesia por su estramada pobreza”. Percance, que según ellos, se solucionaría poniendo nuevamente en elaboración las salinas, lo que a la vez ayudaría al cantón que había sufrido ampliamente y facilitarían el pago al cura y permitiría volver a levantar la iglesia¹⁸⁹.

Ante la falta de propuestas para ceder estas salinas en arrendamiento, algunos vecinos de Chámeza se mostraron interesados y consideraron que se debía poner en elaboración por medio de una compañía formada por los más pudientes de esta localidad y así cuando la Gobernación hiciera las invitaciones, les permitieran participar, entrando nuevamente en el negocio¹⁹⁰. Esta solución se planteó, por los vecinos de Chámeza, como salida al estado de pobreza en que se encontraban.

La salina de Gualivito se encontraba en una parte baja y para mayo de 1843, momento en que se le hizo una visita, se encontraba tapada una de sus fuentes u “ojos de sal” y de la otra fuente estaba brotando agusal. La salina de Cocuachó se encontraba en una parte alta y estaba menos tapada. La ventaja de esta última

¹⁸⁸CDHR-UIS, Sección República, Fondo Gobernaciones, Rollo 160 folios 585 – 586. Declaración de vecinos ante el juez de la parroquia de Chámeza, 28 de abril de 1842

¹⁸⁹Ibíd. Rollo 160, Fl 589 y siguientes sin numeración. Informe de la situación y solicitud de los vecinos de Chámeza para que se abriera nuevamente estas salinas.

¹⁹⁰Ibíd. Rollo 160, fl s f n.

estuvo en que poseía minas de sal vijúa y se encontraba a poca profundidad, a unos nueve pies aproximadamente.

Estas salinas se catalogaron para ese momento como de segunda clase porque no usaban grandes aparatos en la elaboración y por tal razón, según el Gobernador, se debía dejar su explotación a los particulares, quienes podrían pagar hasta ocho reales por cada diez arrobas que se elaboraran. Su argumentación se basó al considerar que este era el único medio que se presentaba “para que el pueblo de Chameza respire con un poco mas de libertad, se fomente aquella población que está casi desierta, le pondrá de esta manera un lenitivo a los numerosos males que sufre, i los pueblos del llano quedaran mejor servidos”¹⁹¹.

Otra de las posibles formas de poner en actividad estas salinas fue por medio de remate, por el cual se podía pagar hasta un mínimo de 1000 pesos y para ello sería necesario invitar a licitación y en caso de no presentarse se encargaría de la recaudación al administrador-recaudador de las rentas de Taguana, quien recibiría un porcentaje del recaudo. Cualquiera de estas medidas se debía tomar porque el interés del momento consistía en hacer ensayos, que darían al Gobierno buen resultado, buscando también el beneficio del pueblo de Chámeza y de toda la Provincia de Casanare, ya que las abundantes minas de sal no sólo eran una riqueza de y para esta población, sino de toda la Provincia, y “porque en la cerrania mui señalado es el punto en donde no se encuentre un ojo de sal capaz de elaborarse”¹⁹².

Una nueva solicitud de la apertura de las salinas de Cocuácho y Gualivito la presento la Cámara Provincial en septiembre de 1845, argumentando la

¹⁹¹Ibíd.

¹⁹²Ibíd., folios 586 y 589

importante fuente de riqueza que se perdió con su cierre y la aniquilación de la parroquia,

Pues obligó de repente a sus vecinos a variar de ocupación i a dar nuevo jiro a sus trabajos i buscar otra industria, lo cual no lo ha dado a todos los hombres: Esta Provincia ha perdido las bien fundadas esperanzas que las ricas salinas le ofrecían, y vé desierta una población que principiaba a ser importante y que pronto se hubiéra comunicado su progreso¹⁹³.

Al igual que en la anterior, esta solicitud también se presentó argumentado el beneficio general de su apertura, pues según la Cámara Provincial, los ingresos de la explotación de sal en Chámeza, si se llegaba a adoptar un buen sistema, podrían satisfacer el fisco nacional y esa localidad de la República.

En esta ocasión la solicitud se presentó con una mayor y más ambiciosa perspectiva. Se esperaba que con el tratado que hacía poco se habían hecho con Venezuela buscando un comercio recíproco de sal entre las dos naciones, del cual únicamente Venezuela estaba sacando provecho ya que en la Nueva Granada se estaba consumiendo sal extranjera. Dicho tratado facilitaría el provecho de las salinas de Chámeza, que podrían comercializar el producto por el río Casanare, el cual sólo estaba a dos jornadas de distancia de las salinas de Cocuácho y Gualivito, y luego de 15 días de buena navegación se conduciría por el río Casanare al río Meta, Orinoco y Arauca hasta las provincias de Apure, Guayana y Barinas, dejando importantes ganancias para los ingresos del Tesoro Público.

Además del beneficio que podría traer a los ingresos del Gobierno Nacional, también se beneficiarían los ingresos de la Provincia y aún más, se obtendrían beneficios políticos. Se esperaba que los efectos de la apertura de las salinas de Chámeza, produjeran bienestar a los habitantes, conduciendo al mismo tiempo a

¹⁹³Ibíd., folio 583 r.

la satisfacción y aprecio por las instituciones del Estado y por medio de ellas se sentirían integrados y parte de las mismas, porque una vez los habitantes tuvieran que ocuparse en ésta empresa, luego de la postración en la que se encontraban por la falta de trabajo, se reconfortarían “... i viendo el bienestar el germen de la felicidad humana y el principio motor de la sociedad, aquella que disfrute una mayor suma de este amaré las benéficas instituciones que le rigen por que es dichosa y está satisfecha”¹⁹⁴.

También se argumentó la necesidad de apertura por la función social que cumplirían esas fuentes, pues la sal al ser un elemento indispensable, el gobierno estaba en el deber de proporcionarlo. La parte principal de esta solicitud se expreso de la siguiente forma: “La sal es un artículo de primera e imperiosa necesidad social y el Gobierno paternal y filantrópico tiene el deber de proporcionarlo con acertadas providencias al mayor numero de consumidores que son la pobre y necesitada multitud.”¹⁹⁵

Con lo anterior se manifestó la necesidad del pueblo de Chámeza de sentirse integrado con la Nación por medio del “Gobierno paternal y filantrópico”, pidiendo así, que se le prestara atención por parte de las instituciones del Estado, lo cual implicaba la presencia de las mismas.

La solicitud de la Cámara Provincial recogió el deseo y necesidad por lo menos de los habitantes de Chámeza, quienes con anterioridad, en 1842, ya habían hecho una solicitud similar. Solicitudes que fueron presentadas como una necesidad de pronta solución, no sólo para los problemas de la localidad sino de la Provincia en General. Por ello, luego de la solicitud de los vecinos de Chámeza y la primera del Gobernador y de la Cámara Provincial, se presentó una nueva solicitud por parte de Gobernador de la Provincia de Casanare, el señor Joaquín Bernal.

¹⁹⁴Ibíd. Folio 583 v.

¹⁹⁵Ibíd.

Esta nueva solicitud se presentó en diciembre de 1845, argumentando el impulso que la salina podía ofrecer no sólo a Chámeza, sino también al cantón de Taguana, del cual hacía parte y que en ese momento se hallaba en un alto grado de miseria. En esta ocasión se sugirió el sistema de administración para poner en actividad la salina, con lo cual se tendría mayor exactitud de lo que realmente se produciría en las fábricas e información de base para luego hacer contratos de elaboración. Dichos contratos se debían hacer separados de las salinas de Recetor para obtener mayores ingresos al Tesoro Público y evitar los males en que podían caer las salinas, ya que los empresarios de Recetor tenían un gran predominio y era necesario establecer una competencia que beneficiara a la Hacienda Nacional¹⁹⁶.

Con las solicitudes presentadas tanto por la población de Chámeza, el Gobernador de la Provincia y la Cámara Provincial, quedaron en evidencia algunos de los actores que se podían beneficiar con la explotación de estas salinas, especialmente el Estado a partir de los ingresos fiscales que percibiría por medio del Tesoro Nacional y a partir de la aceptación, aprecio y satisfacción de los habitantes por medio de las instituciones del Estado y la integración al mismo por medio de ellas. Otros actores que se podían beneficiar, eran los habitantes de la población, quienes se favorecerían por medio del trabajo en las salinas.

3.2 EL ESTADO Y LOS CONTRATISTAS LUEGO DE LA REAPERTURA DE LAS SALINAS DE CHÁMEZA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX

Ante las continuas insistencias para que se abriera nuevamente la explotación en las salinas de Chámeza, en noviembre de 1846 la Secretaría de Hacienda invitó al público en general a presentar propuestas para la elaboración de sal en las salinas de Recetor y Pajarito, en las cuales se estaba elaborando y culminaba el contrato

¹⁹⁶Ibíd., folio 716.

que se encontraba vigente el 30 de noviembre de ese año. Situación que se aprovechó para invitar a presentar propuestas para la elaboración en las salinas de Chámeza, que se podían presentar unidas a las primeras o por separado¹⁹⁷, abriendo la posibilidad de ponerlas nuevamente en actividad después de 8 años de inactividad lícita.

La decisión de poner nuevamente en explotación las salinas de Chámeza fue tomada por el Poder Ejecutivo en parte por las solicitudes de sus habitantes, por las del gobierno provincial, pero en especial por las reformas que se hicieron a mediados de siglo dentro de la Hacienda nacional y en especial dentro de la renta de salinas, con lo que se buscó aumentar y mejorar la administración de los recursos del Estado y el control monopolístico de la renta de la sal.

A la invitación o licitación para llevar a cabo la contratación de estas salinas, se presentaron dos proponentes, uno de ellos, el señor José Vicente Martínez, que hizo dos ofrecimientos. En uno de ellos se comprometía a elaborar hasta 62.000 arrobas (775.000 kilogramos) de sal al año en las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza corriendo con todos los gastos de elaboración, de la construcción de enramadas, calderos y todo lo necesario para poner las salinas en funcionamiento; también se encargaría de la venta de la sal elaborada y a cambio pagaría al Gobierno un real por cada arroba que se elaborara y vendiera; para la recaudación del producto de las ventas el Gobierno debía establecer empleados que llevaran este control. En caso de incumplimiento de lo pactado, el contratista estaba dispuesto a recibir las sanciones dispuestas por la ley y multas hasta por el cuádruple del precio de la sal que tuviera otro destino. Este contrato tendría una duración de diez años y al finalizar el Gobierno debería pagar al contratista las mejoras que se hicieran a la salina, luego del correspondiente avalúo.

¹⁹⁷G.N.G. 839 (27 de diciembre de 1847) Pág. 3

El segundo ofrecimiento que hizo el señor Martínez consistía en elaborar 72.000 arrobas (900.000 kilogramos) de sal al año en todas las salinas, asumiendo todos los costos, desde la elaboración hasta la puesta en venta, encargándose de esto último el Gobierno. En las salinas de Cocuácho y Gualivito por no haber fábricas ni lo necesario para la elaboración, sólo se podría elaborar sal después de un tiempo, haciéndose cargo el Gobierno de la construcción de las fábricas y todo lo necesario para ponerlas en elaboración.

La otra oferta fue presentada por el señor Menandro Valenzuela, quien se comprometería a elaborar hasta 80.000 arrobas (1'000.000 kilogramos) de sal al año en todas las salinas, corriendo con todos los gastos hasta poner la sal en los almacenes que el gobierno estableciera para la venta; él asumiría los gastos de las mejoras que se tuvieran que hacer a los edificios y demás útiles necesarios para la elaboración, los cuales debía pagar el Gobierno al finalizar el contrato luego del respectivo avalúo.

En la Secretaría de Hacienda se consideró que ninguna de las propuestas era admisible, pero se tuvo en cuenta la del señor Valenzuela, quien ofreció la elaboración a un precio más ventajoso para el Tesoro y aceptar las condiciones que el Gobierno considerara necesarias, sin que fueran en perjuicio del elaborador. Por ello se le propuso que hiciera algunas modificaciones, entre estas, bajar la cantidad de sal que debía elaborar a 1.500 quintales (75.000 kilogramos) mensuales (900.000 kilogramos al año); que al finalizar el contrato se dejara a favor de la República todas las mejoras que se hicieran en las salinas y a cambio se le concederían todos los terrenos necesarios para la elaboración que fueran propiedad del Estado, pero los que necesitara y fueran propiedad particular los debía comprar el elaborador, en lo que el Gobierno le ayudaría obligando a los propietarios a vender de acuerdo a la ley; pero si al finalizar el contrato el Gobierno los consideraba necesarios para la elaboración, los debía ceder de igual forma que las mejoras.

De la propuesta del señor Valenzuela se rechazó la condición en la que se obligaba al Gobierno a no elaborar sal en otras salinas dentro de la Provincia de Casanare. Este contrato tendría una duración de diez años y se podría rescindir si se faltaban a las obligaciones, con lo que el contratista perdería todas las mejoras si era a causa de su responsabilidad, pero quedarían a su favor si se rescindía el contrato en los primeros dos años o si se rescindía por incumplimiento del Gobierno, quien debería pagar al contratista 10.000 reales por cada uno de los años que faltara para la terminación del contrato.

Hasta el contrato que terminó el 30 de noviembre de 1846 el elaborador Judas Landinez pagó al Gobierno un real por cada arroba de sal elaborada en las salinas de Recetor y Pajarito y en la propuesta presentada por el señor Valenzuela se ofreció pagar a un real y medio; por tanto el señor Valenzuela consideró que elaborando las 80.000 arrobas de sal al año se obtendrían 5.000 pesos más que con el contrato que estaba por terminar (80.000 arrobas a un real cada valían 10.000 pesos, para este momento un peso equivalía a 8 reales). Por tanto los terrenos, bosques y mejoras de las salinas tenían un valor de 19.000 pesos y los podría adquirir el Gobierno ya que recibiría 50.000 pesos más en los diez años que duraría el contrato, de tal forma el Estado podría obtener mayores beneficios que con el contrato que estaba por terminar.

Lo anterior lo expresó ante el resentimiento que le produjo – según él- la actuación del otro proponente, el señor Martínez, quien presentó otra propuesta luego de haberse escogido la de él como la más acertada. Esta última fue presentada a destiempo y en privado y se propuso ceder al Gobierno las mejoras, bosques y terrenos necesarios para la elaboración de dichas salinas y pagar un precio más alto por cada arroba de sal que se elaborara.

El señor Valenzuela consideró que una vez vista su propuesta como la más acertada, se debió hacer el contrato, pero por haberse demorado varios días en la calificación se presentaron esos incidentes. Además denunció la presentación de la propuesta después de la fecha límite como una actuación ilícita, ya que él había adquirido un derecho sobre la contratación, que se debía respetar aunque se hubieran ofrecido mayores ventajas al Gobierno.

Incidente negado en su totalidad por el Secretario de Hacienda Florentino González, quién dio explicaciones del porqué no se había llevado a cabo el contrato bajo las condiciones expuestas por el señor Valenzuela luego de terminado el plazo de entrega de propuestas. Según el Secretario González el remate no concluyó con la presentación de las propuestas, éste iba hasta el 11 de enero, fecha límite para firmar contrato y que debía iniciar su ejecución el primero de febrero. Respecto a los elementos necesarios para la elaboración, el gobierno no podía poner a disposición del contratista sino las vertientes de agua salada, lo demás necesario se lo debía proveer el mismo, lo cual se facilitaría gracias a que el propietario de los terrenos, montes y mejoras de las salinas estaba dispuesto a venderlos a la República sino se hacía contrato con él; por lo tanto no sería necesario expropiarlos por no haber una justificación, de lo contrario se causarían muchos perjuicios al Gobierno. Además contrario a lo exigido por el señor Valenzuela, el contrato aún no se podía celebrar porque no había manifestado la aceptación de las condiciones principales, por ello se le pidió que manifestara por escrito si estaba dispuesto a entrar en negociación, lo que se debía hacer rápido porque los intereses del Estado no permitían demora.

A la invitación a enviar por escrito la aceptación de las obligaciones principales, el señor Valenzuela manifestó que no estaba obligado a someterse a esas obligaciones que se le estaban imponiendo, sino tan sólo a firmar el contrato. Él no contestó la aceptación de las modificaciones porque lo consideró como un atentado y pidió imparcialidad, pues según él, éste contrato se había empezado a

redactar desde el día viernes que se cerro el recibimiento de propuestas, se continuó el sábado y el lunes ya se había presentado un memorial del señor Martínez y a partir de entonces el contrato se sometió a unas “violentas modificaciones” ya que su competidor ofreció mayores ventajas al Estado. Por ello afirmo:

¿Que se diria de un negociante que habiendo vendido a un precio determinado ciertas cantidades de mercancías conocidas, al presentarse otro ofreciendole mas, dijese al primer comprador que saliera al tanto, o que no le dejaria las mercancías?, ¿No estaria i no seria compelido por los tribunales acumplir su contrata sin que obstante la excepcion peregrina de no haberlo firmado?. Decir lo contrartio seria, Exmo.(excelentísimo) Señor, en mi humilde concepto, causar una parálisis subita en todas las transacciones, crear un semillero eterno de pleitos, autorizar el dolo y la mala fe...¹⁹⁸

Ante esta reclamación, el Secretario de Hacienda afirmó que este contrato lo había negociado uno de los agentes del Ejecutivo y únicamente se concluía con la aprobación del Poder Ejecutivo, quien podía rehusar a que se llevara a cabo por no haberse cumplido todas las instrucciones o porque en el momento de firmarlo, el ejecutivo se advertía de lo perjudicial para los intereses nacionales. Por tal razón, luego que el Director de Rentas hacía el contrato se sometía a la aprobación del Poder Ejecutivo, quien podía desaprobarlo. Además las condiciones que se le exigieron al señor Valenzuela se hicieron antes de firmar el contrato, con lo cual no se había asegurado y no se podía entrar en disputa las condiciones que este había dispuesto.

También consideró el Secretario de Hacienda, que haber puesto a producir aquellas salinas no había sido con el fin de aumentar el comercio, ya que con su

¹⁹⁸G.N.G. 839., Op. Cit., Pág. 7

explotación se perjudicaba la elaboración de otras salinas en la República de las cuales se obtenían más utilidades, según el Secretario fue por consideración de los granadinos de aquellos sitios, a quienes se les había asegurado la continuidad de elaboración.

Por este percance el Poder Ejecutivo supuso que no se hallaba en la obligación de poner en consideración las reclamaciones del señor Valenzuela y resolvió cesar la negociación con él. Para continuar con el proceso de licitación, se invitó al señor Martínez para que presentara su propuesta propusiera los términos en los cuales estaba dispuesto a vender a la República las propiedades que había ofrecido para entrar a negociar su compra y una vez realizado este negocio, el Poder Ejecutivo resolvería los medios para la elaboración.

Para que las poblaciones que se suministraban de sal de esas salinas no se vieran afectadas mientras se hacia esta negociación, se autorizó al intendente de Boyacá para que facilitara un arreglo provisional con el elaborador que estaba a punto de terminar contrato, a fin de continuar la fabricación, gracias a la disposición de él por continuar hasta cuando fuera necesario.

Otro incidente que se presentó en este intento de contratación fue la monopolización de terrenos, montes y todo lo necesario para la elaboración de sal y para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Este monopolio fue impuesto por el señor José Vicente Martínez, quien se hizo dueño de los terrenos que habían servido para la elaboración de las salinas de Recetor, Pajarito y del derecho de usar los elementos que allí se necesitaban y de las obras de mejoras que se habían hecho, lo mismo hizo con lo que existía en la salina de Chámeza.

Según él, se apropió de todos estos elementos porque no se había dado ninguna base que hubiera servido de punto de partida y tampoco se especificaron las ventajas que se darían al elaborador; por tal razón el que quisiera presentar

propuesta debía tener previamente todos los elementos necesarios para la elaboración y por ello se apropió de montes, tierras, minas de carbón y todo lo que considero necesario para su empresa.

Ante las ventajas del señor Martínez y que impedían realizar la contratación con el señor Valenzuela, Martínez afirmó que el Gobierno tenía la obligación de comprar todos estos elementos y sólo lo podría hacer si a él le convenía venderlos, para lo que se debía estipular un contrato de elaboración con él, en el que el Tesoro tendría más ventajas que si lo celebraba con el señor Valenzuela.

Fue tal la situación de ventaja en que se consideró y que en efecto estaba el señor Martínez ante el otro licitador y ante el mismo Estado para la realización de dicho contrato, que ante la posible adjudicación a su contendor, el señor Martínez afirmó:

pero si, desatendiendo estas indicaciones i no haciendo caso de mi voluntad a contratar con el gobierno, llegare a concluirse el contrato iniciado con el Sr. Valenzuela para que intente contra mi todos los pleitos i reclamos que convengan a su interes, hasta arrancar de mis manos mis propiedades con la fuerza del poderoso i de favorecida, protesto desde ahora ante Dios i los hombres, i de la manera mas solemne y formal, que resistire decididamente cualquier atentado que se intente cometer contra mi propiedad, i que sostendre ante los tribunales competentes que no me hallo en el caso de ser privado de mis bienes para aplicarlos a la conveniencia particular de del Sr. Valenzuela¹⁹⁹.

Ante estas circunstancias el señor Martínez pidió que se le tuviera en cuenta y fuera escuchada su propuesta, sí se iban a discutir las modificaciones que se habían hecho al señor Valenzuela. Pero sí no se hacia ese contrato con él,

¹⁹⁹ G.N.G. 839 (27 de diciembre de 1846) Pág. 6.

entonces se conviniera con él la compra de las tierras y obras que poseía en esas salinas y una vez el Estado dueño de estos elementos, se invitara nuevamente la contratación, a la cual se comprometió a participar con una propuesta que dejaría cuatro mil pesos de ganancia al año más que la del señor Valenzuela. También propuso como base de ese posible contrato ceder a favor de la República las tierras de Recetor, Pajarito Cocuácho y Gualivito, "sin exigir por ellas otra indemnización que la suma que el Gobierno puede fácilmente obtener en una libre licitación de menos de tres i medio reales por cada arroba de sal compactada que se venda, permitiendo la elaboración de sesenta i cuatro mil arrobas anuales"²⁰⁰, es decir que dejaría los elementos necesarios para la elaboración al Estado y a cambio se le adjudicaría dicho contrato.

Como el Poder Ejecutivo se negó a continuar la negociación con el señor Valenzuela, él presentó contra el Estado una demanda formal ante la Suprema Corte de Justicia. La Corte en primera instancia consideró que para que hubiera existido contrato habría sido necesario que se hubieran verificado las condiciones estipuladas por las dos partes, sin lo cual ninguna de ellas quedaba obligada y en esta relación sólo se habían aceptado las bases, por tanto, no se podía afirmar que fuera contrato consensual, abriendo la oportunidad de arrepentimiento de cualquier parte; por ello se absolvió a la República del cargo de haber otorgado contrato y de su incumplimiento. El señor Valenzuela no aceptó la sentencia y decidió apelar a una segunda instancia en la misma corte, en la cual se ratificó el fallo dado en la primera²⁰¹.

3.2.1 Contratación de 1848. Luego de la anterior y frustrada licitación, el gobierno decidió entrar en negociación con los dueños de los terrenos aledaños a las salinas de Recetor, Pajarito y de los terrenos en medio de los cuales se encontraban las salinas de Cocuachó y Gualivito en el Distrito de Chámeza. Para

²⁰⁰ *Ibíd.*

²⁰¹ G.N.G. 934 (5 de diciembre de 1847) Pág. 798-799.

diciembre de 1847 el gobierno ya había contratado el arrendamiento de esos terrenos y se invitó nuevamente a presentar propuestas.

De acuerdo a la reforma de la renta de salinas de 1847, se siguió la reglamentación que se hizo al proceso de contratación, de tal forma que el gobierno expuso las principales condiciones bajo las cuales debían presentar las propuestas quienes quisieran contratar dicha elaboración. De acuerdo a lo anterior, el contratista debía obligarse a elaborar hasta 16.000 quintales (64.000 @ u 800.000 kg) de sal al año en las salinas de Chámeza y la de Recetor, de acuerdo a lo presupuestado mensualmente por la administración de esas salinas; el precio máximo que el gobierno pagaría por la elaboración de la sal compactada sería de 13 reales, 7 para la sal de grado de caldero y 2 para la vijua en caso que se explotara. El contratista debía pagar el arrendamiento de los montes y terrenos indispensables para la elaboración, que el gobierno les facilitaría por medio de una contrato de arrendamiento, que para el caso de los de las salinas de Recetor y Pajarito, debía pagar al dueño el valor de 14.400 reales (1.800 pesos -un peso igual a 8 reales-) anuales, en cuatro pagos, uno cada trimestre, y a los dueños de los terrenos de las salinas de Chámeza 4.000 reales (500 pesos) divididos en 12 cuotas, una cada mes. El contratista también debía pagar anualmente 11.064 reales (1.383 pesos), equivalentes al 6% de 184.400 reales, valor de las obras, útiles y demás enseres y aparatos que había en esas salinas y que con anterioridad el gobierno había comprado y de las cuales el contratista debía hacerse cargo, conservándolas y entregándolas al finalizar el contrato en el mismo estado en que las recibió, de lo contrario debían hacer las reparaciones necesarias o pagar el excedente de su devaluó.

En caso que el gobierno considerara necesario y le beneficiara aumentar las cantidades de sal que se debían elaborar, el contratista debía acarrear los gastos de las obras que fueran necesarias para ese fin y el Estado quedaba obligado a pagar al finalizar el contrato el 50% del valor de las obras y mejoras realizadas con

autorización del gobierno, luego de su correspondiente avaluó por parte de peritos. La duración del contrato podía extenderse hasta por 10 años y el contratista debía asegurar su cumplimiento con una fianza de 60.000 reales en obligaciones de renta sobre el Tesoro al 6% o una hipoteca por el mismo valor. Además de las anteriores obligaciones, se podían aplicar condiciones similares a las empleadas en los contratos de las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, de tal forma que brindara garantía a los dos partes²⁰².

Contrario a la anterior invitación, en la que no se hicieron éste tipo de exigencias y tan sólo se presentaron dos propuestas, en esta ocasión se presentaron cinco licitaciones. Una de ellas fue presentada por el señor Juan Nepomuceno Gómez, quien se acogió a todas las condiciones y en cuanto al precio de elaboración propuso hacer un descuento progresivo de acuerdo a la cantidad de sal que se elaborara. Si dicha cantidad no sobrepasaba los 4.000 quintales (16.000 @ ó 200.000 kg) en el año, el gobierno le podía pagar lo ya propuesto, es decir los 13 reales por quintal (3,25 pesos @), pero si la cantidad de sal elaborada fluctuaba entre los 4.000 y los 8.000 quintales, él rebajaría 25 céntimos; si dicha cantidad fluctuaba entre los 8.000 y los 12.000 quintales, rebajaría en 50 céntimos; si fluctuaba entre los 12.000 y los 16.000 quintales, rebajaría en 75 céntimos el precio de cada quintal y si sobrepasaba los 16.000 quintales, disminuiría e un real el precio de elaboración de cada quintal. En cuanto a la sal grano de caldero, el precio de elaboración sería el propuesto por el gobierno (7 reales el quintal), sí se elaboraba en promedio una quinta parte de un total máximo de 4.000 quintales al año, es decir si se elaboraba un máximo de 800 quintales. Y en cuanto a la sal vijua el precio sería de dos reales sí habían socavones. Las exigencias del señor Gómez estuvieron en que la sal que elaborara se le pagara de contado y que la cantidad que se le pidiera al año no fuera menor de 4.000 quintales, según él, por la cantidad que debía pagar anualmente en obligaciones con el Estado y con los dueños de los terrenos.

²⁰² *Ibíd.*, Pág. 796.

La segunda propuesta fue presentada por el señor Andrés Aguilar, quien también aceptó las condiciones impuestas por el gobierno, pero quien pidió que a cambio del pago que tuviera que hacer sobre el deterioro que sufrieran los utensilios y obras de las salinas, se le recibiera como abono de ese posible devaluó hasta 150 arrobas de sal compactada en cada mes, pero en caso que no se diera el devaluó, el gobierno debía pagar por esas cantidades el precio estipulado. En cuanto al precio de elaboración, sí el gobierno vendía la sal en la administración de salinas a 18 reales el quintal de sal compactada, a 14 la de grano de caldero y 12 la vijua, él rebajaría el 1,5% del precio expresado por el gobierno y si las cantidades elaboradas excedían de 16.000 quintales al año, rebajaría el 2% del precio de elaboración. Respecto a sí el gobierno le convenía aumentar la elaboración y el contratista debía correr con los gastos adicionales para ello, el señor Aguilar se comprometió, a devolver el 10% del 50% que pagaría el gobierno por esas obras. También, sí el gobierno lo tenía a bien, el contratista se comprometía a establecer almacenes para la venta de sal por cuenta del gobierno, quien además pagaría el sueldo fijo y eventual del almacenista. Condiciones que se podría modificar si el gobierno lo consideraba necesario para la celebración del contrato.

La tercer propuesta fue presentada por el señor Braulio Orjuela, quien se acogió a las condiciones impuestas por el gobierno, incluido los precios de elaboración; pero en cuanto a las cantidades de sal que debía entregar, de los 16.000 quintales sólo entregaría 12.000 entre compactada y grano de caldero y los otro 4.000 quintales en sal vijua dividida dicha cantidad en los 12 meses del año. Además el señor Orjuela en su propuesta exigió al gobierno que no podía aumentar el precio de venta más del establecido en ese momento en esas salinas, el cual estaba en 25 reales el quintal de sal compactada y 20 reales la de grano de caldero y si se rebaja el precio en las salinas de Zipaquirá, Nemocón, Tausa y Chita, se debía hacer una rebaja proporcional en las de Recetor, Pajarito y Chámeza. Además no se le debía exigir elaborar sal de grano en las salinas de Chámeza, porque allí no

había calderos y sólo se le podrá exigir elaborarlas en las salinas de Recetor y Pajarito, mientras él montaba los calderos en las de Chámeza; y se le debía pagar la sal elaborada de acuerdo a las cantidades de sal vendida, para lo cual se le debían hacer abonos semanales y a fin de mes hacer la correspondiente liquidación.

La cuarta propuesta fue presentada por el señor Alfonso Acevedo, quien aceptó las condiciones impuestas por el Estado y propuso rebajar el precio de elaboración a 12 reales el quintal de sal compactada y a 6 reales la de grano de caldero, también propuso que sí el gobierno decidía aumentar la elaboración de sal por encima de los 16.000 quintales anuales, él acarrearía con los gastos de las obras que fuera necesario construir y a cambio de pagársele la mitad, sólo exigiría la tercera parte.

La quinta propuesta fue presentada por el señor Trifon Molano, quien además de acogerse a las condiciones expuestas por el Gobierno, propuso rebajar el precio de elaboración a 12 reales el quintal de sal compactada, a 6 la de grano de caldero y a un real la vijua y correr con los gastos para hacer las obras necesarias si el gobierno decidía aumentar la elaboración de sal por encima de los 16.000 quintales anuales, sin exigirle ninguna suma al Estado por dichas obras.

Luego de ser analizadas las anteriores propuestas en la Secretaría de Hacienda por el director general de ventas, Ignacio Gutiérrez, él decidió que la propuesta del señor Molano era la más ventajosa para el Estado, por tanto se prosiguió a elaborar el contrato, el cual fue aprobado por el Poder Ejecutivo el 24 de enero de 1848 y se puso en vigencia a partir del primero de abril de ese mismo año.

Con este contrato el señor Molano además de las obligaciones impuestas por el gobierno y las que él propuso, tuvo que hacerse cargo de todos los gastos que acarrearía la instalación de calderos, parrillas, empleados de la elaboración, lozas,

hornos, ramadas, cañerías, bombas, herramientas, la explotación de la vijua y su traslado, la conducción y elaboración de la sal en las fabricas, del combustible, la madera para las minas, los daños que se presentaran en las fabricas y en fin todos lo necesario para la producción de la sal hasta entregarla al pie de las balanzas de los almacenes para su posterior pesaje por los funcionarios de la administración de esas salinas.

El control y vigilancia inmediata que garantizaba el cumplimiento del contrato lo debía efectuar la administración particular de esas salinas con ayuda del resguardo, la cual además de las funciones asignadas ya mencionadas²⁰³, era la encargada de vender la sal elaborada y por tanto el contratista debía entregarla directamente al administrador y luego depositarla en los almacenes que el gobierno tenía destinadas para ello. Como garantía para que el contratista cumpliera con la entrega de las cantidades de sal que se le pedían en cada mes, el administrador estaba autorizado para imponer al contratista una multa de 32 reales por cada quintal que dejara de entregar, de acuerdo a lo presupuestado. La administración debía cuidar que el contratista por ningún motivo vendiera, cambiara, hipotecara o dispusiera de cualquier cantidad de sal para otro destino diferente a depositarla en los almacenes de la administración; de lo contrario él debía responder por los perjuicios que causara al erario público y por ello, sí se le comprobaba legalmente, quedaría sujeto a las penas impuestas por la ley, al embargo inmediato de la hipoteca que él había hecho para asegurar los derechos fiscales y a la terminación del contrato. Pero en ningún caso se haría acreedor a las anteriores sanciones si los fraudes o el incumplimiento en las entregas de sal, eran efecto de tumultos, asonada o fuerzas armadas, en los que el contratista no hubiera tenido responsabilidad. En cuanto a los empleados del contratista elaborador que fueran descubiertos defraudando la renta, ellos serían los únicos responsables, si no se les comprobaba que lo hubiera hecho por orden del contratista. Para que la administración de salinas pudiera ejercer ese control junto

²⁰³ Véase función de las administraciones particulares de salinas, capítulo 2, Reformas en la renta de salinas.

con el resguardo, el administrador y el contador debían vigilar e inspeccionar constantemente y poner al descubierto el fraude que se cometiera por descuido del contratista, para prevenir el contrabando y para cuidar que la sal se elaborara bajo condiciones de buena calidad, es decir que no se le fueran a agregar sustancias extrañas.

Al igual que el contratista el Estado también adquirió compromisos que debía cumplir, entre ellos además del pago por la elaboración, él debía disponer de empleados para la venta diaria de la sal, la cual se debía hacer en los almacenes de 6 de la mañana a 6 de la tarde; el gobierno debía dar preferencia al señor Molano, cuando se decidiera explotar otras salinas en el territorio de la Provincia de Casanare; por medio de sus agentes el Estado debía garantizar y prestar especial protección al contratista para garantizar el cumplimiento de sus deberes y el Estado no podía contratar o conceder derechos a otras personas o compañías para la explotación de sal en las salinas de Recetor, Pajarito, Cocuachó y Gualivito durante la vigencia de este contrato, ni el Estado tampoco podía elaborar sal por su cuenta o por medio de sus empleados, ya que de acuerdo al contrato la elaboración era exclusividad del contratista.

Dicho contrato se podía terminar antes de los 10 años si el contratista faltaba a alguno de sus compromisos adquiridos, en ese caso una vez oído y hecho el juicio, él perdería y quedaría a favor del Estado las mejoras y terrenos de su propiedad, sí la falta se hacía en los primeros años del contrato y sí se hacía después, además de la sanción anterior, el contratista debía pagar una multa de 10.000 reales por cada año precedente a la falta que hubiera durado el contrato. También se podía terminar sí el gobierno incumplía con sus compromisos, con lo cual él quedaba en posesión y propiedad de lo antes mencionado y debía pagar al

contratista 10.000 reales por cada año que faltara para la terminación del contrato²⁰⁴.

La elaboración de sal en dichas salinas se llevó a cabo de forma regular hasta los primeros meses de 1854, luego que iniciara la administración provisoria del general Melo²⁰⁵ y fueran invadidas las salinas por sus milicias, lo que produjo que el señor Molano abandonara la elaboración. Luego que las salinas volvieron a ser controladas por cortos periodos por las tropas constitucionales, el gobernador de la Provincia de Casanare asumió las facultades del Poder Ejecutivo y el 16 de julio de ese mismo año dictó un decreto, con el que permitió a los vecinos de las poblaciones de Recetor, Pajarito y Chámeza, elaborar sal libremente, pero debían venderla a la administración de esas salinas a 25 centavos (3,12 reales) la arroba de sal compactada en Recetor y Pajarito, y a 20 centavos (2,5 reales) la elaborada en Chámeza.

La anterior medida fue tomada luego que los vecinos de los pueblos más cercanos a esas salinas presentaron continuas quejas por la necesidad de ese artículo. Este sistema transitorio se mantuvo hasta noviembre, luego que el gobierno constitucional tomó nuevamente el control del poder. A partir de ese momento el gobernador celebro un contrato con el señor José María Rivera mientras el contratista titular volvía a encargarse de la elaboración o que el Poder Ejecutivo celebrara uno nuevo. Luego 17 meses de haberse reestablecido el orden y el señor Molano no dar continuidad al contrato celebrado en 1848, el Poder Ejecutivo invitó para que se presentaran propuestas para celebrar un contrato provisoria mientras la Suprema Corte de la Nación definía el destino de ese contrato, luego que el Poder Ejecutivo por medio del Procurador General solicitara su rescisión.

²⁰⁴ G. O. 951 (3 de febrero de 1848) Propuestas y contrato de elaboración de las salinas de Recetor, Pajarito, Cocuachó y Gualivito Pág. 73 – 77.

²⁰⁵ Ver más detalles de la invasión de estas salinas durante la administración provisoria del general Melo en 3.2 Importancia política de las salinas.

Ante la demanda que presentó el Poder Ejecutivo para que se declarara la rescisión de contrato con el señor Molano, él contestó que el gobernador de Casanare lo había despojado violentamente del contrato por medio del decreto del 16 de julio y que su agente elaborador en ningún momento abandonó la elaboración. Pero antes de éste litigio el señor Molano ya había presentado uno en contra del Estado al considerar que fue engañado con el avalúo de los bienes de propiedad estatal existentes en las salinas y que se hizo al inicio del contrato²⁰⁶. A pesar que no sabemos en que terminó estos conflictos y que tan ciertas fueron las argumentaciones de cada una de las partes, en lo que no hay dudas es que éste conflicto fue aprovechado para que nuevos actores entraran a participar de los beneficios que los intereses privados podían obtener de ésta renta en las mencionadas salinas de la Provincia de Casanare.

3.2.2 Contratación provisional de 1856. A la invitación del gobierno a presentar propuestas para poner nuevamente éstas salinas bajo control centralizado, se presentaron dos propuestas, la primera por el señor Juan Nepomuceno Rico y la segunda por Ricardo Roldan y Ciro Vargas Navarro. Con la propuesta del señor Rico se hizo un contrato provisorio en junio y se publicó para que en el término de 30 días se presentaran nuevas propuestas con mejores ventajas para el Estado. Con dicho contrato el señor Rico debía entregar un máximo de 100.000 kilogramos de sal al mes, es decir que anualmente se debía elaborar 1'200.000 kilogramos, aumentando la producción en 400.000 kilogramos anuales respecto al contrato anterior con el que se debía elaborar 16.000 quintales (800.000 kg). El precio de elaboración de cada arroba de sal compactada fue de 3,12 ½ pesos por cada carga de 125 kilogramos (3,12 reales por arroba) y la sal grano de caldero a 1,55 pesos la misma cantidad o 1,55 reales por arroba (para ese momento cada peso estaba compuesto por 10 reales); de tal forma que los precios de elaboración de este contrato, respecto al efectuado en 1848 con el señor Molano, no fue

²⁰⁶ G. O. 2137 (21 de mayo de 1857) Pág. 54.

modificado²⁰⁷. La propuesta presentada por los señores Ricardo Roldan y Ciro Vargas Navarro, superó la primera especialmente en el precio de elaboración de la sal compactada, que fue de 2,60 pesos cada carga de 125 kilogramos (2,6 reales la arroba), es decir que supero a la del señor Rico en un 16% a favor del Estado, lo cual aumentaría los ingresos del Tesoro; también aumentaron en 2.500 kilogramos el máximo de sal que debían entregar mensualmente, respecto a la propuesta del señor Rico²⁰⁸.

Las demás obligaciones a las que se comprometieron los dos proponentes fueron iguales entre sí, pero con algunas diferencias respecto al contrato celebrado en 1848 con el señor Molano. Ente algunas de ellas estuvo la multa a que se hacía acreedor el contratista por no entregar las cantidades de sal pedidas por el administrador, lo cual tuvo una pequeña modificaciónl, debían pagar 5 centavos por cada kilogramo que dejara de entregar y con el contrato anterior estuvo en 32 reales por cada quintal (6,4 centavos por kg). El contratista debía pagar 1.840 pesos por el arrendamiento de los terrenos y montes cercanos a estas salinas que el Estado tenía contratados, de tal forma que se redujo en 500 pesos la obligación por este concepto. Con este contrato no se obligó a los contratistas a pagar el 6% del valor de las obras y útiles existentes en las salinas. La fianza se les redujo de acuerdo al tiempo de duración del contrato, por tanto pasó de 60.000 reales (7.500 pesos) a sólo 2.000 pesos. Otra de las modificaciones estuvo en las causas con las que el gobierno podía declarar rescindido el contrato, que para éste caso se podría hacer sí el contratita por efecto de su incumplimiento le producía perdidas al Estado igual o mayor a 800 pesos.

Por las mayores ventajas ofrecidas por los señores Roldan y Vargas al Estado, el contrato provisional celebrado con el señor Rico el 5 de junio fue anulado y el 28 del mismo mes se celebró uno con los segundos proponentes, por el periodo de

²⁰⁷ G. O. 1982 (5 de junio de 1856) Pág. 440.

²⁰⁸ G. O. 2004 (10 de julio de 1856) Pág. 534 y 535.

un año y prorrogable a cuatro meses más y poniendo como condición extraordinaria para su terminación, el fallo de la Suprema Corte de la Nación si no declaraba rescindido el contrato con el señor Molano y si él quería dar continuidad al contrato celebrado en 1848.

3.2.3 Contratación de 1857. Sin poderse determinar, si bien por ser declarado rescindido el contrato o por el señor Molano rehusarse a darle continuidad, el contrato con los señores Roldan y Vargas se efectuó sin contratiempos y antes de su culminación el Gobierno invitó a presentar nuevas propuestas para continuar con la elaboración de sal en éstas salinas una vez terminara el que estaba en vigencia. Nuevamente se presentaron dos propuestas y volvieron a participar los mismos licitadores de la contratación anterior, por una parte el señor Juan Nepomuceno Rico y por la otra los señores Ricardo Roldan y Ciro Vargas Navarro. Entre las condiciones más importantes que ofrecieron cumplir estuvo el pago anual por el valor de los edificios, obras y elementos necesarios para la elaboración, por tal efecto el señor Rico propuso pagar el 3% anual de su valor de esos bienes y los señores Roldan y Vargas el 5%. Las dos propuestas ofrecieron pagar 1.840 pesos anuales por el arrendamiento de las tierras y montes, pero los señores Roldan y Vargas pusieron como condición que a esa suma se restara lo que le correspondía al señor Narciso Tórres por la parte de montes y tierras que él tenía en la salina de Pajarito. En las dos propuestas se ofreció ceder al Estado, por la mitad del valor y al finalizar el contrato, las obras necesarias que se tuvieran que construir para poder elaborar más de 120.000 arrobas de sal mensuales. La propuesta Roldan-Vargas ofreció elaborar 103.000 kilogramos en los 12 primeros meses y a partir de ese momento 120.000; el otro proponente se comprometió a elaborar 103.000 kilogramos en el primer mes y a partir del segundo 125.000. En cuanto al precio de elaboración, la parte más importante de las propuestas, los señores Roldan y Vargas exigieron que se les pagar la carga de 125 kilogramos de la sal compactada a 3,40 pesos (3,4 reales o 34 centavos por @) y la de grano a 1,50 pesos la misma cantidad (1,5 reales o 15 centavos por @); el señor Rico

exigió que se le pagara por las mismas cantidades a 3,60 pesos (3,6 reales o 36 centavos por @) y la grano de caldero a 1,70 pesos (1,7 reales o 17 centavos por @).

Además de las condiciones ordinarias, en ésta ocasión se les exigió a los licitadores la presentación de dos fiadores que respaldaran con su nombre y sus bienes el cumplimiento del contrato. El señor Rico presentó como fiadores a los señores Jacinto Corredor y Evaristo de la Torre; los señores Roldan y Vargas presentaron a los señores Gregorio Rodríguez Martínez y Salvador Camacho Roldan.

La propuesta Roldan-Vargas de forma extraordinaria ofrecieron entregar a la finalización del contrato un edificio cómodo, sólido y seguro, en cada uno de las salinas para el servicio del almacén, sin exigir por esas obras ningún tipo de indemnización, pero bajo la condición que el contrato no se fuera a rescindir por ninguna circunstancia antes de su culminación; también se comprometieron a hacer todos los arreglos posibles a la vía de comunicación que existía entre Chámeza y Pueblo Viejo, de igual forma construirían los puentes necesarios y los mantendrían en buen estado hasta la culminación del contrato; estas obras también sin exigir ningún tipo de indemnización.

El 12 de octubre de 1857 se celebró el contrato con los señores Roldan y Vargas, de acuerdo a su propuesta y por un término de 5 años, el cual fue aprobado al día siguiente. Con dicho contrato el Estado contrajo obligaciones sin mayores modificaciones respecto a los contratos anteriores, pero en especial al celebrado en 1848 con el señor Trifon Molano. Los contratistas, además de las obligaciones a que estuvieron expuestos a cumplir con éstos contratos de elaboración (expuestas más ampliamente en el contrato celebrado en 1848), en ésta ocasión tuvieron que asumir nuevas condiciones pero fueron flexibilizadas otras. En cuanto a la entrega de la sal en la administración, además de los costos que acarrea la

elaboración de la sal hasta el momento de entregarla en los almacenes para su posterior venta, quedaron obligados a invitar con anticipación al administrador para que estuviera presente al momento del deshorne, desde el principio hasta el final de la operación, para evitar que se cometiera fraude, de igual forma un agente del resguardo debía estar presente al momento de pesarla y entregarla en los almacenes. La multa por el incumplimiento de la entrega de la sal pedida con anticipación por el administrador, continuó siendo de 5 centavos por cada kilogramo. Respecto a la obligación de los contratistas de no poder disponer de la sal elaborada para otro destino diferente a entregarla a la administración, en ésta ocasión a diferencia de los anteriores contratos y en especial al de 1848, por dicho fraude los contratistas sólo debían pagar una multa igual al doble del valor de la sal con la que se hubiera hecho fraude y por éste hecho no serían juzgados como defraudadores de la renta, ni responderían por tal hecho con el embargo de la fianza presentada como garantía de cumplimiento del contrato y aún menos con la terminación del contrato.

Otra de las modificaciones de este contrato estuvo en que el Gobierno quedó autorizado para cobrar intereses por la demora en los pagos que tuviera que hacer los contratistas al Tesoro; interés que se fijó en el 1% mensual si demoraban el pago del arriendo de los edificios, obras y demás bienes necesarios para la elaboración, del arrendamiento de los terrenos y bosques, por las cantidades que debieran pagar por las desmejoras de los edificios y bienes de elaboración y por la demora en el pago de las multas que los contratistas se hicieran a acreedores.

En cuanto al compromiso de mantenimiento y reparación de los caminos y puentes que conducían a la salina de Recetor y la vía denominada "La trocha", que comunicaba a Chámeza con Pueblo Viejo, si no lo hacían los contratistas, el administrador se encargaría de ello, bajo permisión de la autoridad local y costos de los contratistas; suma que sería descontada de las cantidades que se les debiera entregar por las sales vendidas en cada mes.

Este contrato, al igual que los anteriores se podría rescindir por las mismas causas que el de 1848, por una incompatibilidad en las estipulaciones producto de una nueva ley de salinas que se pusiera en vigencia, porque el gobierno lo decidiera de forma voluntaria o por incumplimiento de las obligaciones por parte del gobierno. En cualquiera de estos dos casos el Estado debía indemnizar a los contratistas con una suma de 1.000 pesos por cada año que faltara para la culminación de dicho contrato y en el último caso el gobierno quedaría en posesión de las obras y mejoras hechas por los contratistas en las salinas en mención.

La fianza con la que debían asegurar los contratistas el cumplimiento de sus obligaciones, además de los fiadores que presentaron, debían hacer un depósito de 10.000 pesos en obligaciones de renta sobre el Tesoro nacional o una hipoteca cuyo valor alcanzara los 5.000 pesos. Fianza que debían presentarla en los 30 días siguientes de la aprobación del contrato y sin cuyo requisito no se daría inicio²⁰⁹.

3.2.4 Contratación provisional de 1862 y 1863. Con la terminación del anterior contrato en 1862, para dar continuidad a la elaboración, se celebró un contrato de arrendamiento de forma provisional. Esta medida se tomó muy seguramente por la inestabilidad política en que estuvo el país desde 1860 y por la incapacidad del Estado central de continuar ejerciendo el control necesario sobre esas salinas bajo el sistema de administración.

El contrato de arrendamiento se celebró a finales de abril de 1862 con el señor Mariano Izquierdo por un periodo de un año²¹⁰. A finales de marzo de 1863, dos meses antes de terminarse el contrato de arrendamiento que se encontraba en

²⁰⁹ G. O. 2183 (21 de octubre de 1857) Pág. 557 – 559.

²¹⁰ Sin más detalles del contrato.

ejecución, se abrió una licitación para celebrar un nuevo contrato de arrendamiento para las anteriores salinas y uno independiente para la salina de Pajarito, la cual no hizo parte del último contrato y por lo mismo llevaba aproximadamente un año sin ser explotada. En esta invitación, contrario a las anteriores, el Ejecutivo no expuso las condiciones principales que debía cumplir el contratista, sino que presentó un “pliego de cargos”, donde presentó detalladamente cada una de las condiciones o artículos que harían parte del contrato, los cuales no podían modificar a excepción de la cantidad líquida que el proponente ofrecía pagar por el arrendamiento de las salinas y la duración del contrato. También tenía que presentar dos personas de reconocida honradez y responsabilidad que se comprometieran como fiadores del contratista. Las anteriores condiciones se tendrían en cuenta como mejoras respecto a las demás propuestas.

Entre las condiciones más importantes que se expusieron en el pliego de cargos, estuvo que el Gobierno con dicho arrendamiento cedería al contratista los elementos y obras necesarios para la elaboración que tenía allí, al igual que los terrenos y montes que había adquirido bajo contrato de arrendamiento con los señores José Vicente Martínez y Javier Ramírez; dichos bienes se debían entregar inventariados y valuados; el arrendatario los debía mantener y entregar al finalizar el contrato en igual estado o de lo contrario pagar su devaluación o las reparaciones y mejoras que fueran necesarias, las que quedarían a favor del Estado a la finalización del contrato. La sal producida en esas salinas la debía vender el contratista al precio indicado por el Gobierno para las salinas administradas, dicha sal se debía depositar en los almacenes y ser custodiada por el arrendatario y por el inspector-almacenista nombrado por el gobierno para ello. El contratista debía informar con anticipación al inspector-almacenista el día y la hora que se fueran hacer los deshormes, con el fin de observar y vigilar dichas operaciones y de esa forma junto con el resguardo destinado a esas salinas evitar el contrabando. El contratista no podía elaborar anualmente más de 540.000

kilogramos y si el contratista vendía alguna cantidad sin ponerlo en conocimiento del inspector-almacenista, el Gobierno podría rescindir el contrato sin ningún perjuicio legal.

En cuanto a la suma que el licitador propusiera pagar por el arrendamiento, dicha suma podía aumentar o disminuir proporcionalmente de acuerdo a la variación de los precios establecidos por el Gobierno, sin llegar a disminuir por debajo de 24.000 pesos anuales. Dicha cantidad se debía pagar directamente en la Tesorería General en 12 cuotas mensuales y en los primeros 10 días de los meses que durara el contrato. En caso de demora del anterior pagó, debía pagar un interés del 6% anual y una multa de la vigésima parte de la cantidad que debiera consignar, sin dicha falta llegar a ser causal de rescisión del contrato. La duración mínima del contrato podía ser de un año y el tiempo adicional que los licitadores propusieran, se tendría en cuenta como mejor propuesta. Este contrato sólo se podría rescindir si el Gobierno consideraba que con la explotación de esas salinas se hacía competencia a las administradas y si el contratista faltaba a alguna de sus obligaciones, lo cual se podría hacer por dicha declaración con treinta días de anticipación al contratista.

A la finalización del contrato, sí el Gobierno lo tenía a bien, podía tomar los terrenos, minas de carbón y bosques necesarios para la explotación y propiedad del contratista, al precio que fueran avaluados por peritos. Además el contratista debía pagar al Gobierno las pérdidas que él tuviera si no se cumplían a cabalidad todas las condiciones durante el término fijado para el contrato y si el Gobierno no pudiera firmar otro contrato en condiciones iguales o más favorables a las de éste²¹¹.

A la anterior invitación que se debía cerrar el 16 de abril no se presentó ninguna propuesta y al no poderse celebrar un contrato antes del 31 de mayo, día en que

²¹¹ Registro Oficial (de aquí en adelante R. O.) 100 (28 de marzo de 1863) Pág. 158

terminaba el contrato de arrendamiento en curso, el Secretario de Hacienda consideró que antes de su culminación se debía proveer lo necesario para continuar con la elaboración de todas o alguna de las salinas de Recetor, Cocuachó o Gualivito. Por lo anterior y de acuerdo a las facultades que le daba la legislación que regulaba esta renta, en caso que no se presentaran propuestas, él dictó una resolución estableciendo nuevamente la administración, la cual se suprimió con el inicio del contrato de arrendamiento²¹². Esta medida se tomó seguramente con el fin de elaborar sal por cuenta del Gobierno por medio de uno de sus agentes, sí definitivamente no se presentaban propuestas.

Al no presentarse licitadores a la fecha establecida, para motivar un más a quienes quisieran presentar sus propuestas de contratación, la fecha de entrega de se aplazo hasta el 30 de mayo y se modificaron y flexibilizaron las principales exigencias del gobierno. En cuanto al arrendamiento se suprimió la parte en la que se exigía como mínimo 24.000 pesos anuales y se dejó esta suma a libre disposición de los proponentes; en cuanto a la cantidad de sal, se eliminó el límite máximo que se podría elaborar y a cambio se dejó abierta la elaboración a las cantidades que fueran necesarias para el consumo²¹³.

Con el segundo aplazamiento de la licitación tampoco se presentaron propuestas, por ello el señor Mariano Izquierdo continuó elaborando sal por medio del contrato de arrendamiento hasta el 29 de septiembre de 1863, momento en que el señor Juan Izquierdo, en nombre de su hermano Mariano, reformó el contrato celebrado a finales de abril del año anterior. Dicha reforma consistió principalmente en la prórroga del contrato por 10 meses más, las demás condiciones continuaron siendo las mismas del contrato de arrendamiento celebrado a finales de abril de 1862²¹⁴. Al parecer el anterior contrato se volvió a prorrogar y el señor Izquierdo debía pagar anualmente por arrendamiento de las salinas de Recetor, Cocuachó y

²¹² R. O. 112 (19 de mayo de 1863) Pág. 227.

²¹³ R. O. 108 (7 de mayo de 1863) Pág. 208.

²¹⁴ AGN, República, Ministerio de Hacienda, tomo 369, folios 242 – 245.

Gualivito 10.800 pesos anuales y el gobierno lo podía dar por terminado en cualquier momento avisando con treinta días de anticipación al contratista²¹⁵. Este contrato fue celebrado y aprobado por el presidente del Estado de Boyacá y terminó el 5 de junio de 1865, momento en que inició un contrato de elaboración. En el tiempo que duro en ejecución, el señor Antonio Roldan hizo parte activa como agente del contratista, al mismo tiempo que uno de sus hermanos fue alcalde del Distrito de Chámeza, el señor Ricardo Roldan, quien fue contratista elaborador de estas mismas salinas entre 1856 y 1862 junto con el señor Ciro Vargas Navarro²¹⁶.

3.2.5 Contratación de 1865. El contrato de elaboración que inició el 5 de junio de 1865 se celebró con el señor Manuel Colmenares por un periodo de 8 años, muy seguramente por ser la única propuesta que se presentó. El máximo de sal que podía elaborar en estas salinas fue de sólo 75.000 kilogramos al mes, de tal forma que se redujo en un 38% aproximadamente respecto al contrato de elaboración celebrado en 1857 y que se prolongó hasta 1862. Esta reducción fue efecto de la pérdida de radio de consumo que empezaron a sufrir estas salinas, luego de la apertura bajo contrato de arrendamiento de nuevas salinas cerca a las de Chámeza y Recetor.

Aunque las salinas de Sisbacá, Sismosá y Sirguasá, ubicadas en el Distrito de Pueblo Viejo (Aquitania), se empezaron a explotar en 1853²¹⁷ y pese a la competencia, luego de la culminación del contrato que tuvo una duración de nueve años, estas salinas se continuaron explotando bajo el mismo sistema, especialmente con el fin de evitar el contrabando que en el caso contrario se hubiera hecho. La competencia entre estas salinas se hizo más fuerte a partir de la década de 1860 por que el radio de consumo de las salinas ubicada en Pueblo Viejo se concentró en las poblaciones de Mongua, Corrales, Gámeza, Tópaga,

²¹⁵ Biblioteca Nacional de Colombia, (BNC) Pineda 909, Pieza 8. Memoria de Hacienda de 1865, Pág. 26.

²¹⁶ AGN, República, Salinas Boyacá. Rollo 1, folios 86 – 89.

²¹⁷ PEÑA DÍAZ, Anuar Hernan. Op. Cit. Pág. 130.

Monguí, Sogamoso, Nobsa, Socha, Nunchía, Paya, Labranzagrande y Tasco, las cuales también estaban en el mismo radio de consumo de las salinas de Chámeza y Recetor²¹⁸.

Otro de los cambios sustanciales de este contrato respecto al anterior de elaboración estuvo en los precios de fabricación, el cual sólo tuvo una variación del 11% en cuanto a la sal compactada, pues pasó de 36 a 40 centavos la elaboración de cada arroba y la sal grano de caldero pasó de 15 a 20 centavos, es decir un aumento del 33%. La multa por cada arroba de sal que dejara de entregar de acuerdo al pedido del administrador se redujo de 62 a 60 centavos. Pero en lo que sí hubo un cambio significativo fue en la reducción de la fianza con la que el contratista debía asegurar el cumplimiento del contrato, que sí bien se redujo el tiempo y la cantidad que debía elaborar, no fue acorde con la reducción del 60% de dicha fianza, la cual pasó de 10.000 a 4.000 pesos.

De forma similar a los anteriores contratos de elaboración, el contratista quedó obligado a tomar posesión de las vertientes de agua salada, de los terrenos aledaños a las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito y de los bienes de propiedad del Estado. Desde ese momento debía pagar el arrendamiento de los montes y tierras necesarios para la elaboración, que el gobierno tenía en posesión bajo contrato de arrendamiento; de igual forma pagar anualmente el 5% del valor de las obras, herramientas, enseres, aparatos y útiles de elaboración que fueran propiedad del Estado, que se le entregaran con inventario y avalúo, los cuales debía entregar a la finalización del contrato en el mismo estado, o de lo contrario pagar la diferencia de su devaluación. Al igual que los anteriores contratos de elaboración, él debía correr con todos los gastos de elaboración hasta entregar la sal en los almacenes de la administración, donde se ponía en custodia toda la sal elaborada, sin poder destinar ninguna cantidad a otro fin. El contratista quedó obligado a cambiar la sal compactada que en los almacenes terminara reducida en

²¹⁸ BNC. Pineda 909. Pieza 9. Memoria de Hacienda de 1866. Pág. 27.

pedazos que pesaran menos de un kilogramo, también cambiar por sal de buena calidad la que se capturara por contrabando y no se pudiera poner a la venta por su mal estado, por cuyo cambio se pagaba al contratista 25 centavos por cada arroba y la que se diera a cambio se debía destinar a la saturación.

Al igual que los demás contratos de elaboración, los empleados encargados de la administración estaban a cargo del gobierno nacional, a quienes estaba encomendada la recepción y venta de la sal elaborada por el contratista, de la contabilidad de esas salinas, del pago semanal al elaborador de acuerdo a la sal vendida y junto con el resguardo vigilar e inspeccionar las minas, fuentes de agua salada y las fabricas para evitar el contrabando y que se mezclaran sustancias extrañas con la sal en el proceso de elaboración. El gobierno por medio de sus demás agentes, conjuntamente con la administración, debía garantizar la protección necesaria al contratista para el cumplimiento de sus obligaciones. El gobierno también quedó obligado a no conceder derechos de elaborar sal a otros individuos o compañía durante la duración de este contrato, ni elaborar sal por su cuenta o por medio de sus empleados. Uno de los cambios en cuanto a los derechos y obligaciones del Poder ejecutivo, estuvo en que él era quien decidía la rescisión del contrato y no por medio de un juicio como se hizo en los anteriores contratos, en caso que el contratista incumpliera algunas de sus obligaciones o si las multas que se le impusieran fueran mayores de 1.000 pesos; rescisión que se podía hacer sin pagar ninguna indemnización por las partes en caso que fuera responsabilidad exclusiva de alguna de ellas.

Este contrato también se podría terminar o continuar, según decisión del contratista, si durante su vigencia se montaba la elaboración de sal compactada en la salina de Pajarito, pero sólo seis meses después de iniciarse la elaboración en dicha salina y sí se producía la sal suficiente para abastecer el consumo de las de Recetor, Cocuachó y Gualivito. Otra de las diferencias respecto a los anteriores

contratos, estuvo en que el señor Colmenares podía determinar sí elaboraba sal en las tres salinas o si se cerraba uno o dos de ellas.

En 1867, dos años después de iniciar el contrato de elaboración, terminó el contrato de arrendamiento de terrenos celebrado en 1847, de donde se extraía el combustible para la elaboración de estas salinas; dicho contrato finalizó al cumplirse el término de su duración. El Poder Ejecutivo no pudo continuar con este contrato por que sus dueños pidieron un precio excesivo por su arrendamiento o por su venta. Y al gobierno estar obligado a facilitar estos montes, aunque el arriendo le correspondía pagarlo al contratista elaborador y al no poder obligarlo a pagar el exceso, el señor Colmenares exigió a la Secretaría de Hacienda que se le proveyera de los montes necesarios para la extracción de combustible o de lo contrario se rescindiera, ya que la falta de combustible salvaba de la responsabilidad al contratista por no depender de su voluntad.

Por lo anterior el Gobierno se vio en la obligación de rescindir el contrato y el 8 de octubre de ese año se dio por terminado e inmediatamente se invitó a presentar propuestas a quienes estuvieran en capacidad de contratar con el Estado la elaboración de estas salinas. En la invitación se aclaró que el Gobierno no se comprometía a facilitar los bosques que no estaban a su disposición y que sólo contaba con los que se encontraban en los montes “de Balderrama”, junto con los elementos que eran de propiedad del Estado²¹⁹.

A esta licitación se presentaron dos propuestas por un solo licitador, pero fueron rechazadas por el Ejecutivo al considerarlas poco ventajosas para el Tesoro nacional. En la primer propuesta el señor Eliseo Franco propuso tomar en arriendo las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito por cinco años, pagando al Estado 700 pesos mensuales (8.400 pesos anuales), suma que variaría proporcionalmente de acuerdo al precio de la sal, cuando en el anterior contrato

²¹⁹ D. O. 1058 (19 de octubre de 1867) Pág. 911.

de arrendamiento este monto estuvo en 900 pesos (10.800 pesos anuales. Pidió que se le permitiera elaborar hasta un máximo de 360.000 kilogramos al año y garantizaba el contrato con una fianza de 2.000 pesos. En la segunda propuso tomar en arrendamiento las salinas por un monto de 5.000 pesos anuales (416 pesos mensuales), pagados en 12 cuotas mensuales y a cambio cedería al Estado al finalizar el contrato los terrenos y bosques de propiedad privada, que estuvieran cercanos a las salinas de Chámeza, sin exigir a cambio ningún tipo de indemnización y garantizaría el cumplimiento del contrato con una fianza de 10.000 pesos en renta a favor del Tesoro, bajo la condición que al aumentar o disminuir el precio de la sal, de forma proporcional debía variar el precio del arrendamiento y el tiempo de duración del contrato, para garantizar la recuperación de la inversión que él debía hacer al ceder dichas propiedades²²⁰.

La licitación se mantuvo abierta hasta el 20 de enero de 1868, pero ante la presentación de sólo la anterior propuesta y el rechazo del Ejecutivo, se resolvió mantener abierta la licitación hasta el 20 de febrero, con lo que se esperaba la participación de varios licitadores. El aplazamiento para reiniciar la explotación en estas salinas se pudo hacer porque al momento de rescindir el contrato con el señor Colmenares, en los almacenes quedaron 138.618 kilogramos de sal compactada, suficiente para demandar el consumo de las poblaciones cercanas mientras se iniciaba un contrato que fuera ventajoso al Estado²²¹.

3.2.6 Contratación de 1868. A pesar del aplazamiento, sólo hasta el 13 de mayo de 1868 se celebró contrato de arrendamiento, el cual fue otorgado al señor Antonio Roldan, quien fue agente comercial del señor Colmenares. Este contrato se celebró por un periodo de cuatro años y el señor Roldan se comprometió a pagar por el arrendamiento 1025 pesos mensuales (12.624 pesos anuales), superando la anterior propuesta en un 46% aproximadamente; valor que variaría

²²⁰ D. O. 1108 (20 de diciembre de 1867) Pág. 1109.

²²¹ D. O. 1209 (21 de abril de 1868). Pág. 1519. Memoria de Hacienda de 1868.

proporcionalmente de acuerdo al precio de venta. Se le permitió elaborar hasta 500.000 kilogramos de sal compactada al año; debía proporcionarse por sus propios medios el combustible necesario para la elaboración y garantizar el cumplimiento del contrato con una fianza de 4.000 pesos.

Las demás obligaciones fueron similares a las que también propuso someterse el señor Franco. Entre algunas de éstas estuvo que el pago del arriendo se debía hacer en dinero sonante, pero mientras estuvieran en circulación billetes de tesorería que se amortizaran con la renta de salinas, también se le debían recibir como pago del arrendamiento. Al contratista le estaba prohibido vender por su propia cuenta o por medio de terceros cualquier cantidad de sal antes de entregarla al inspector almacenista, quien era el encargado de venderla y posteriormente entregarle el producto al contratista, descontando la suma del arrendamiento. La sal que no se vendiera al finalizar el mes se le entregaría al contratista y él podría disponer libremente de ella. Además debía celar el contrabando, entregar al finalizar el contrato las obras que el gobierno tuviera en ellas, sino mejoradas por lo menos en el mismo estado que las recibió por inventario y avalúo, y en caso de devaluación, si era de su responsabilidad, pagarlo en dinero. El contratista también debía pagar en dinero sonante el 6% anual del valor de las obras, herramientas y útiles que el Estado tuviera en esas salinas. Las mejoras que hiciera el contratista a los anteriores bienes y las obras que construyera para la explotación el Estado no estaba en la obligación de pagarlos.

Con este contrato el gobierno quedó facultado para en cualquier momento dejar de explotar la salina de Recetor, sin que sufriera alguna alteración las obligaciones de las dos partes para las salinas de Cocuachó y Gualivito; y en caso que el gobierno decidiera poner en explotación la salina de Pajarito en el transcurso de este contrato, el señor Roldan podría separarse de éste y cuando él lo considerara necesario, avisando oportunamente al gobierno y sin correr con ningún tipo de

responsabilidad. El contrato lo podía rescindir el gobierno por el incumplimiento de alguna de las cláusulas del señor Roldan.

Con la celebración del anterior contrato de arrendamiento se decretó inmediatamente la supresión de la administración de estas salinas y de la sección del resguardo de rentas nacionales encargado de cuidar y evitar el contrabando de las mismas, tarea que a partir de ese momento correspondía al contratista. A cambio se estableció un inspector almacenista como agente del gobierno, a quien además de las funciones ya estipuladas en el contrato, debía vigilar su estricto cumplimiento y el de las disposiciones que el gobierno dictara para estas salinas²²².

Por la supresión de esta sección del resguardo de rentas nacionales y ante la necesidad de celar y evitar el contrabando en la salina de Pajarito, que no estaba en explotación, se decretó el establecimiento de un cuerpo de resguardo para ésta; formado por un cabo y tres guardas, destinados a perseguir exclusivamente el contrabando que se pudiera dar allí. Este resguardo debía actuar bajo ordenes del inspector de las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito, quien a la vez debía pagar sus salarios del producto del arrendamiento de las mismas²²³.

Por la transición que tuvo estas salinas al pasar de un contrato de elaboración a uno de arrendamiento y con ello el tipo de control que el Estado ejerció sobre estas salinas, las críticas no demoraron en aparecer. En este mismo año se hizo una visita a estas salinas y fueron consideradas como una de las más importantes del país al igual que las de Zipaquirá y Chita, por esa misma razón el visitador no se explicó el porqué se había adoptado el sistema de arrendamiento y no el de administración utilizado en las salinas de su misma importancia. Con el sistema de arrendamiento el contratista se encargaba de las operaciones con un control

²²² D. O. 1228 (14 de mayo de 1868) Pág. 1593.

²²³ D. O. 1231 (18 de mayo de 1868) Pág. 1605.

mínimo, mientras que con el sistema de administración la elaboración era controlada por los empleados de la administración.

Por lo anterior el visitador consideró que lo mejor que podía hacer el Gobierno era rescindir el contrato con el señor Roldan y comprar los terrenos que rodeaban la salina y los útiles que tenían los contratistas, lo cual permitiría que se hiciera libre licitación entre quienes estuvieran interesados a presentar propuestas. Esta última medida se debía tomar porque todos los bosques que se encontraban en la jurisdicción de Chámeza pertenecían al señor Isaías Franco, quien los compró al señor Ricardo Roldan. Estos terrenos tenían tanto de latitud como de longitud en termino medio de cuatro y medio a cinco miriámetros, es decir entre 45 y 50 kilómetros aproximadamente²²⁴.

Contrario a la anterior reflexión, en su memoria de 1869, el Secretario de Hacienda Miguel Samper consideró que el anterior contrato fue ventajoso para el Estado respecto a los anteriores, por haberse suprimido el gasto anual de 1.440 pesos que el gobierno había pagado desde 1847 por el arrendamiento de los bosques de Recetor, Pajarito y Huerta Vieja; a pesar que con ese mismo contrato, de acuerdo a la cantidad de sal que se le permitió elaborar, le impedía al gobierno recibir aproximadamente 32.000 pesos, que menos el 26% que era el costo de la administración y del resguardo, le quedaba liquido al Tesoro nacional aproximadamente 26.600 pesos, de lo cual sólo recibía por arrendamiento 12.300, es decir que estaba sufriendo una perdida anual de 11.380 pesos. Pérdida que estaba asumiendo el Estado en beneficio de los consumidores de este artículo, a quienes se les estaba economizando por lo menos en parte el costo del transporte que deberían pagar desde las salinas bajo sistema de administración, si estas salinas de las que se estaba abasteciendo no estuvieran en explotación. También llamó la atención al Congreso, afirmando, que sí permitía elaborar sal con la saturación de sal gema o sí se explotaba este tipo de sal en las salinas de

²²⁴AGN.,Op. Cit Salinas Boyacá, Rollo 7, folio 11 – 16.

Chámeza, la elaboración podría ser tan económica como en las de Cundinamarca, en cuyo caso convendría rescindir este contrato de arrendamiento y celebrar otro de elaboración más ventajoso; a lo que añadió que para ello habría que hacer un gran sacrificio para la adquisición de elementos necesarios y para la composición de los caminos²²⁵.

El 27 de mayo de 1868, quince días después de celebrarse el anterior contrato de arrendamiento, se puso en ejecución e inmediatamente se celebró el contrato de arrendamiento de los bosques de Chámeza, el cual no se efectuó en 1867, según el gobierno por el excesivo cobro que su propietario hizo, lo cual produjo la rescisión del contrato con el señor Manuel Colmenares. Este contrato se celebró con el señor Isaías Franco, quien compró estos terrenos al señor Ricardo Roldan en abril de 1864, los cuales se encontraban en jurisdicción del Distrito de Chámeza, ubicados entre el río Sunce y Upía. El arrendamiento se hizo por un término de seis años e iniciaría el día que terminara el contrato de arrendamiento de las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito celebrado con el señor Antonio Roldan quince días atrás. Por dicho arrendamiento el Estado le debía pagar 700 anuales, en efectivo y en 12 cuotas iguales y mensuales, los cuales se debían pagar en la oficina que estuviera a cargo de dichas salinas. Mientras se iniciaba el contrato, el señor Franco se debía responsabilizar que no se talaran ni se hicieran daños que impidieran poner los bosques al servicio de la elaboración de la sal, de lo contrario el gobierno sólo pagaría la suma proporcional al beneficio que recibiera el Estado por los bosques y si los daños que se hicieran llegaban al punto que no sirvieran para la elaboración, el contrato quedaría sin efecto. En caso que el señor Franco vendiera o transfiriera los derechos de estos bosques, no se harían modificaciones y el contrato se debía ejecutar sin ningún inconveniente²²⁶.

²²⁵ BNC, Memoria de Hacienda de 1869. Pág. 58 – 60.

²²⁶ D. O. 1244 (2 de junio de 1868) Pág. 1659.

Es muy seguro que la frustrada contratación de estos bosques en el año anterior se hizo con el objetivo, de bien sacar del escenario al contratista que en ese momento estaba elaborando sal y/o de obligar al Estado a flexibilizar el control que él ejercía sobre esas salinas, pasándolas del sistema de administración al de arrendamiento, ante la imposibilidad de garantizar los medios necesarios para quienes pretendieran contratar con el Estado la elaboración en esas salinas, pero muy seguramente también con el objetivo de ceder algunos privilegios al señor Roldan. La frustrada negociación por el precio alto del arrendamiento que exigió su dueño, fue la mejor forma de impedir que el señor Manuel Colmenares continuara dando cumplimiento al contrato, al imposibilitársele la consecución de los combustibles, obligándolo a pedir al gobierno la declaratoria de rescisión del contrato, la cual fue concedida, o que de lo contrario se hubiera prolongado hasta 1873. Una vez rescindido el contrato con el señor Colmenares y el Estado ante la dificultad de garantizar el acceso al combustible para la elaboración de sal en especial en las salinas de Chámeza, el gobierno se vio en la obligación de poner estas salinas bajo contrato de arrendamiento como única posibilidad de continuar con la elaboración en ellas y de esa forma conceder algunos privilegios a los únicos que estuvieron en capacidad de contratar con el Estado la elaboración de estas salinas. Las anteriores negociaciones se llevaron a cabo durante la administración del presidente Santos Acosta, quien estuvo en el poder de 1867 a 1868, y quien muy seguramente fue cercano a los Roldan y Franco, por ser natural del Distrito de Miraflores, ubicado continuo al Distrito de Chámeza en el Estado de Boyacá.

En septiembre de 1868, de acuerdo a lo estipulado en el contrato, el gobierno decidió suspender la elaboración en la salina de Recetor para ahorrarse el pago del arrendamiento de los bosques de donde se extraía el combustible para esa salina, a lo cual accedió el señor Roldan sin ningún inconveniente, pero se comprometió a conseguir por sus propios medios el combustible necesario, si se decidía poner nuevamente en explotación esa salina y de esa forma poder

elaborar el máximo que le permitía el contrato en las tres salinas, según su conveniencia y las necesidades del consumo.

Por lo anterior el señor Roldan le solicitó al Inspector que le recibiera las fabricas y demás elementos de elaboración que estaban a su cargo, por que según él con el cierre de la salina de Recetor, la conservación de esos bienes ya no estaba entre sus obligaciones. El inspector no se creyó facultado para dar respuesta a esta solicitud y la transfirió al Secretario de Hacienda y como en el transcurso de los siguientes 18 meses no se resolvió nada, el contratista volvió a presentar dos solicitudes manifestando que él no se haría responsable de los daños que se presentaran en esa salina. El 19 de abril de 1870 el Secretario del Tesoro y Crédito Nacional respondió afirmando que al contratista le correspondía cuidar y velar por el buen estado de esa salina y además cuidar que no se hiciera sal de contrabando en ellas hasta la finalización del contrato. Esta determinación al señor Roldan le pareció injusta y por medio de su abogado, el señor Nicolás Pereira Gamba (hermano de Prospero Pereira Gamba, Secretario de Hacienda en 1866), pidió se reevaluara. Esta situación se agravo en su contra, cuando el administrador principal de las salinas de Boyacá le solicitó que hiciera el pago anual del 6% del avalúo de las obras que el Estado tenía en la salina de Recetor; por tanto pidió nuevamente al Secretario del Tesoro que reconsiderara su decisión o de lo contrario haría uso de sus derechos ante el tribunal respectivo, si el gobierno creía que él tenía el deber de responder por lo que sucediera en la salina de Recetor. Ante esta reclamación el Secretario del Tesoro y Crédito Nacional afirmó que el contratista se comprometió a devolver al fin del contrato las obras que recibió a su inicio y por tanto el Gobierno no tenía por que hacerse cargo de la salina en ese momento. Pero según Roldan, las cláusulas del contrato se modificaban si el gobierno decidía cerrar la salina de Recetor, por que en él se consignó que continuaría vigente para las otras dos salinas y sí se volvía a elaborar en dicha salina, nuevamente quedaba incluida dentro del contrato sin ninguna alteración de sus cláusulas. Por tanto el señor Roldan exclamo que no

concebía como él quedando únicamente contraído a las salinas de Chámeza después de suspendida la elaboración en la de Recetor, fuera también arrendatario de ésta; de donde resultaba que se le arrendaba una propiedad de la cual no podía hacer uso, lo que era un absurdo que no lo podía hacer ni él ni el Gobierno. Por tanto pidió al Gobierno que se hiciera cargo inmediatamente de esa salina o que declarara que él tenía derecho a elaborar sal durante el tiempo que faltaba para cumplir los cuatro años del contrato. A lo anterior agregó:

La actual Administracion no puede querer que yo pierda mis esfuerzos i mis escasos recursos en un contrato que he procurado cumplir, i he cumplido con exactitud i pundonor; contrato que hasta ahora no me proporcionado utilidades, porque sus escasos rendimientos los he dedicado a la composicion de caminos²²⁷

También afirmó el señor Roldan que al volver a elaborar sal en Recetor, la población de Casanare se favorecería por el precio cómodo o de lo contrario, él tenía que continuar haciendo un gasto 800 pesos anuales en celar el contrabando y las fabricas sin obtener ningún provecho y los casanareños tendrían que buscar la sal en Chita y Sirguasá a costa de muchos sacrificios.

Ante esta última petición, el señor Salvador Camacho Roldan, Secretario de Hacienda y Fomento, se declaro inhabilitado para tomar una decisión respecto a este asunto por ser pariente de cuarto grado civil de consanguinidad con el señor Antonio Roldan. Ante ese impedimento, este asunto fue contestado por el Secretario de Guerra y Marina, señor Amador Fierro, quien respondió a la solicitud del Roldan, argumentado que su exposición carecía de fundamentos, por que según el contrato celebrado, el señor Roldan se había comprometido a recibir en arrendamiento las tres salinas, a recibir y devolver a su finalización las obras y elementos de elaboración, a pagar el valor del arrendamiento y el avalúo de

²²⁷ D. O. 2129 (4 de enero de 1871) Pág. 9.

dichos objetos. De acuerdo a esas cláusulas el señor Fierro interpreto y consideró que Roldan se había comprometido a tomar en arrendamiento las tres salinas bajo todas las cláusulas del contrato, aún dado el caso que el Gobierno resolviera suspender la elaboración en Recetor – como de hecho se efectuó –, por que se estipuló que no se haría ninguna modificación a las cláusulas y como entre ellas figuraba pagar un precio mensual por el arrendamiento, cuyo valor no lo disputó el señor Roldan, se sobreentendió que las demás cláusulas tenían el mismo valor y por tanto también debían ser cumplidas. De tal forma que una vez más se negó la solicitud del señor Roldan²²⁸.

Con el cambio de administración nacional a inicios de la década de 1870, además de la anterior dificultad que se presentó entre el Ejecutivo y el contratista, se manifestó grandes diferencias entre las dos partes contratantes, en especial con la reforma a la renta de salinas de 1870, con la cual entre otras modificaciones se creó la Administración Principal de Salinas de Boyacá, ubicada en Sogamoso y desde donde se empezó a ejercer un control más estricto sobre las salinas que se encontraban en ese Estado²²⁹ y en especial a las que tenía en arrendamiento el señor Antonio Roldan.

Las manifestaciones en contra del establecimiento de dicha administración no demoraron en pronunciarse y el primero en hacerlo fue el señor Isaías Franco, quien dos años atrás cedió al Estado los terrenos cercanos a las salinas de Chámeza por medio de un contrato de arrendamiento y por ello consideró que esa medida era de su interés. El señor Franco afirmó que el establecimiento de esa administración fue una disposición inconveniente para los intereses del Tesoro nacional, por que habían empleado un número considerable de personas que gravaban anualmente al Tesoro en más 9.320 pesos, teniendo en cuenta que el sueldo de sólo el administrador y sus subalternos alcanzaba la suma de 7.140

²²⁸ Ibid. Pág. 9 y 10.

²²⁹ Ver funciones de la Administración Principal de Salinas de Boyacá en capítulo 2 Reformas en la Renta de Salinas, vease: 2.7 Reformas de 1869 y 1870.

pesos y los gastos del resguardo de rentas nacionales del ese Estado sólo aumento en 2.252, cuando el objetivo principal de dicha administración fue precisamente el evitar el contrabando y la especulación. En esa administración se recogía el producto de las salinas de Chita y Muneque, que alcanzaba aproximadamente 40.000 pesos anuales y de las salinas de Sirguasá, Sismosá, Cocuachó y Gualivito que sólo era 16.760 pesos, que al deducirse los gastos de inspección, esta nueva oficina absorbía aproximadamente el 16% del producto de la renta de la sal del Estado de Boyacá y en lugar de aumentar la venta se aumentaba el gasto, el cual no tenía ninguna justificación.

Según el señor Franco, para combatir los grandes fraudes que se habían generalizado por algunos especuladores, se podría hacer por medio de un visitador fiscal permanente que vigilara las salinas arrendadas, el cual sólo le costaría al Estado una cuarta parte de la suma que absorbía la administración Principal de Salinas de Boyacá y le suministraría al Gobierno todos los datos necesarios para una organización más adecuada de estas salinas. Otro de los objetivos con los que se creó esta administración fue el de evitar la especulación y el alza exagerado del precio en los mercados, pero con la libertad de industria y trabajo que garantizaba la constitución, no entendía como con esa administración podía garantizar ese derechos constitucional. Por lo anterior afirmó:

¿Es prohibido en este país comprar en Cipaquirá o Sesquilé, por ejemplo, ciento, doscientas, o quinientas cargas de sal, llevarlas a Santarosa, Sogamoso u Onzaga, acopiarlas en un almacén y luego venderlas al mejor precio posible, ya esté o no ese precio en relación con el que la sal tiene por la ley y los gastos de transporte? ¿Tienen los ciudadanos de Colombia el deber de ajustar sus operaciones comerciales a las prescripciones de un

decreto ejecutivo? Al ser así, no comprendo la Constitución y las leyes, ni concibo para que fueron expedidas²³⁰.

Lo anterior lo expuso haciendo defensa del último contrato de arrendamiento de las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito, ante el límite que se puso con dicha administración al señor Roldan, en especial a la facultad que él contrajo al poder disponer libremente de la sal que quedara sin venderse a fin de cada mes; ya que por ese método y ante la falta de compradores, se había podido vender la sal de Chámeza en Sogamoso por parte del contratista a precios más módicos que los establecidos por el gobierno y con todo derecho, ya que esa sal era de su propiedad. También argumentó que gracias a la facultad que se le dio al administrador principal de salinas de Boyacá de impedir que se acopiaran sales en manos privadas y que la vendieran a precios por debajo del decretado, se estaban privando los derechos de los particulares para transportarla y vender en los mercados la sal legítimamente adquirida; pero en especial se estaban privando sus derechos e intereses y el de sus socios que les dio el contrato que se celebró en 1868.

Al anterior memorial, el Secretario de Hacienda Salvador Camacho Roldan, argumentó que las verdaderas causas que llevaron al Ejecutivo a la creación de esa administración, fue el estado de decadencia en que estaban las salinas de Boyacá, las cuales habían perdido rentabilidad y en ese momento era menor a la de 20 años atrás, mientras que las de Zipaquirá habían duplicado su producción a pesar de la competencia que le estaba haciendo la sal marina; también por el constante crecimiento de los precios de elaboración que el gobierno tenía que pagar en esas salinas, por el precio elevado que pagaban por la sal los pueblos de Boyacá, el cual no guardaba ninguna proporción con el precio oficial y los costos del transporte. Lo anterior, según el Secretario, generalizó la creencia que en las salinas de Boyacá había vicios crónicos en la elaboración o en la administración y

²³⁰ D. O. 2066 (24 de octubre de 1870) Pág. 1145

por ello el Poder Ejecutivo resolvió tratar ese problema, no de forma temporal por medio de un visitador fiscal, sino por medio de la Administración Principal de Salinas y así hacerlo de forma constante y detenidamente. El objetivo mínimo de esa administración fue aumentar las ventas en 16.000 arrobas de sal al año o simplemente hacer bajar en dos centavos y medio el precio de elaboración de cada arroba en Boyacá, donde se consumían más de 300.000 arrobas (3'750.000 kilogramos) anuales, con lo cual quedaría compensado el gasto de 7.000 u 8.000 pesos que causaba la administración principal²³¹.

Pero así como hubo manifestaciones en contra de la administración recién creada en Sogamoso, también se presentaron manifestaciones a su favor, en especial por la creación de varios almacenes en esa misma población, con lo que realmente se inició un estricto control del monopolio formado –según el Secretario de Hacienda– por el señor Roldan. La manifestación a favor de dicha medida fue presentada en diciembre de 1871 por varios vecinos de la población de Duitama por medio de un memorial, quienes agradecieron al Gobierno nacional afirmando:

...estamos íntimamente convencidos de su conveniencia i utilidad. En efecto, el precio fijo i menor de la sal está al alcance del infeliz proletario, cuyo artículo es de primera necesidad, i tan indispensable para vigorizar, destruyendo con su uso la anemia, la clorosis, el cretinismo i otras enfermedades mas²³².

Con dicha medida la industria pecuniaria tuvo importantes incrementos por que se estaba dando sal a los ganados; también ayudó a quienes tenían recuas, por que ellos estaban ganando al poder transportar sal de las salinas de Cundinamarca y Chámeza a diferentes puntos del Estado de Boyacá. Además de esos beneficios, según los vecinos de Duitama, fueron muchas las ventajas que se estaban

²³¹ *Ibíd.*

²³² D. O. 2471 (22 de febrero de 1872) Pág. 183.

reportando a los 25 Distritos del Departamento de Tundama, a varios del Departamento del Centro y del Norte, cuyo radio también se extendió a algunos Departamentos del Estado de Santander, quienes se estaban favoreciendo, al igual que el gobierno nacional al aumentar el consumo de este producto²³³.

En abril de 1872, un mes antes de culminar el contrato de arrendamiento con el señor Antonio Roldan, el Gobierno invitó a presentar nuevas propuestas para continuar con la elaboración en las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito. La cantidad de sal que se podía elaborar en el futuro sería de sólo 300.000 kilogramos anuales²³⁴, es decir que se haría una reducción del 40% respecto al contrato que estaba por terminar, en el cual se podían elaborar hasta 500.000 kilogramos. El Gobierno tomó esa decisión al considerar que en esas salinas al igual que en las de Sirguasá y Sismosá, su radio de consumo había disminuido notablemente desde que se establecieron los almacenes oficiales de sal de Sogamoso. Además ante la conveniencia de la explotación de la sal vijua de Pajarito, una vez se empezara a reducir la explotación de esa misma por los contratistas de Zipaquirá y Nemocón, la explotación de las salinas del oriente de Boyacá se debía reducir de forma progresiva hasta el punto de cerrarlas. Por lo anterior el Gobierno decretó que en los contratos que se celebraran próximamente en las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito y en las de Sirguasá y Sismosá, se debía tener en cuenta la reducción de su radio de consumo, la duración de los contratos que no podían exceder de tres años y en las salinas que no se continuaran explotando se debían cegar por cuenta del Gobierno para evitar la explotación clandestina, pero oportunamente se debían dar las ordenes necesarias para iniciar la explotación de sal vijua en Pajarito una vez terminara el contrato de las salinas de Zipaquirá²³⁵.

²³³ *Ibíd.*

²³⁴ D. O. 2524 (25 de abril de 1872) Pág. 396.

²³⁵ D. O. 2546 (21 de mayo de 1872) Pág. 482.

Al no presentarse ninguna propuesta para continuar con la elaboración y ante el temor del Administrador Principal de las Salinas de Boyacá del cierre de las dos salinas de Chámeza, informó al Poder Ejecutivo la necesidad de continuar con la elaboración para conservar las enramadas, hornos y demás útiles de elaboración propiedad del Estado que fácilmente podrían desaparecer con la suspensión de la elaboración; también informó sobre el aumento que tendrían los costos de vigilancia, que podría ser de hasta 12 hombre de la guardia a quienes se encargaría el cuidado y prevención de la elaboración de sal de contrabando y además informó la necesidad de poner en explotación la salina de Pajarito, si se cerraban las de Chámeza, para con ella abastecer el territorio de Casanare y los pueblos de la cordillera oriental.

Las ventajas de la explotación de la sal vijua de Pajarito eran muchas, entre ellas estaba la cantidad de sal que se podría vender, que podría ser de hasta 25.000 arrobas anuales (312.500 kg) y si se vendía a un precio de 30 centavos la arroba se aumentaría el consumo, porque los casanareños y los que se abastecían de estas salinas, habían estado pagando un alto precio al punto que casi no se le suministraba sal al ganado vacuno y a las bestias, con lo que se estaba disminuyendo la calidad y la lenta reproducción de los ganados de los Llanos de Casanare en comparación a los de los Llanos de San Martín, a los que se les suministraba sal vijúa procedente de las salina de Cumaral. Ante estas ventajas el administrador de salinas de Boyacá afirmó: "Algunos dueños de hatos en el territorio de Casanare me han dado vivas muestras de interes i de entusiasmo con las esperanzas que han concebido de proporcionarse en dicho territorio, aun precio moderado, la sal necesaria para sus ganados"²³⁶

Aparte del potencial mercado en el territorio de Casanare, si se vendía la sal a un precio de hasta 40 centavos se podría hacer competencia en Sogamoso a la sal vijúa producida en Zipaquirá y Nemocón, ya que el precio de 40 centavos la arroba

²³⁶ AGN, República, salinas Boyacá, Rollo 4, Folio 349 v

y 30 el acarreo de allí hasta Sogamoso, daría un total de 70 centavos, cuando la sal de Zipaquirá y Nemocón se vendía en este lugar a 85 centavos.

Además de la invitación de abril a contratar el arrendamiento de esas salinas, el Administrador Principal de Salinas de Boyacá ya había invitado a las personas de ese mismo Estado, a las de Bogotá, y del territorio de Casanare que estuvieran en capacidad de presentar propuestas para continuar contratando; pero muchas de esas personas afirmaron: "¿como pensar en hacer contrato, si para ello seria necesario contar con las tierras, montes, loseria i demas utiles de elaboracion; estando como estan dichos elementos, en manos de los respectivos dueños que optan a los mismos contratos?".

Por lo anterior ellos mismos consideraron que esos contratos terminaban en poder de los dueños de aquellos bienes necesarios para efectuar la contratación que no eran de propiedad del Estado o en poder de personas interpuestas. Tal fue la forma como ellos concibieron el monopolio en mano de particulares y por esa misma razón el Administrador afirmó:

todo cuanto se necesita, excepto el agua salada, para elaborar sal, es propiedad de los señores Roldan i de un señor Franco i los propietarios ejercen tal dominio sobre los arrendatarios y demas habitantes que otro contratista, que no fuere de su satisfaccion, encontraria dificultades invencibles para hacer efectiva la elaboracion²³⁷

Situación similar a la de Chámeza sucedía en las salinas de Recetor, donde los propietarios de todos bienes necesarios para la elaboración se encontraban en poder de la familia Laverde.

²³⁷Ibíd., Rollo 4, folio 353 v.

Ante el monopolio en que se mantuvo la contratación de las salinas de Chámeza y Recetor entre las décadas de 1850 y 1860, el Administrador y muchas personas respetables de Casanare y Boyacá conocedoras en materia de salinas, habían coincidido en que se debía suspender definitivamente la elaboración de sal, no sólo en las salinas de Chámeza y Recetor, sino también en las de Sirguasá y Sisimosá, de donde también se abastecía de sal una pequeña parte de Casanare. Para continuar con el abastecimiento de sal en las poblaciones de la falda oriental de la cordillera y del territorio de Casanare se debía poner en explotación la sal vijua de Pajarito, donde no necesitaba de montes, ni de losa, ni de propiedades de particulares. Además de las anteriores ventajas, esa mina de sal se hallaba en un lugar topográfico ventajoso con relación a las salinas que se debían clausurar, porque quedaban en un lugar más cercano a los territorios del llano y con una capacidad de producción de 2.000 arrobas mensuales (25.000 kg), cantidad suficiente para atender las necesidades de estos territorios, es decir el de Casanare y los pueblos de la falda oriental de la cordillera.

Una vez enterado el Secretario de Hacienda de la imposibilidad de celebrar un contrato antes de dos meses para dar continuidad con la elaboración en las salinas de Chámeza, él le informó al Administrador Principal que le pidiera al señor Roldan continuar con el contrato mientras se celebraba otro nuevo y con relación a las salinas de Sirguasá y Sisimosá, donde también estaba próximo a terminar el contrato, le ordenó que tan pronto terminara se segaran esas fuentes, de tal forma que se impidiera la elaboración clandestina²³⁸.

Ante esa propuesta, el señor Antonio Roldan manifestó su inconveniencia, porque en los cuatro meses que se pensaba ampliar el contrato vigente se presentaba uno de los periodos de más alta pluviosidad, produciendo un efecto negativo en las ventas, pues en esa temporada no iban las recuas de mulas y por tanto no se

²³⁸Ibíd., Folios 347 – 354.

podía conducir la sal producida al interior del Estado de Boyacá, lo más conveniente para el contratista.

Según los cálculos del señor Roldan, para finales de mayo quedarían aproximadamente 4.800 arrobas de sal (60.000 kg) almacenada en Cocuachó y Gualivito y como para esos meses había muy pocos compradores, esa sal podía ser conducida a Sogamoso o ser vendida en Chámeza. Si se daba el último caso, no faltaría sal en los almacenes para esos cuatro meses, ya que en esa temporada no salían los llaneros a comprarla; de tal forma que la que se proyectara elaborar entre los meses de junio y noviembre no sería necesaria por no tener compradores. Por tanto no sería necesario aumentar las existencias de sal a partir de la prórroga del contrato y como se continuaría elaborando sal hasta septiembre en las salinas de Sismosá y Sirguasá, de allí también se podrían abastecer los llaneros²³⁹.

Luego de la negativa del señor Antonio Roldan de prorrogar por cuatro meses más el contrato de arrendamiento, se hizo el avalúo y la entrega de las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito al inspector de las mismas, quien quedó responsable de ellas junto con el resguardo, en el cual debía cuidar que no se fuera elaborar sal de contrabando²⁴⁰.

El Administrador Principal de las salinas de Boyacá consideró que el avalúo que se había hecho era ficticio, porque a pesar que los contratistas cuidaban los bienes y útiles durante el tiempo que los necesitaban, cuando se acercaba el tiempo de devolverlos, tan sólo se hacían los arreglos necesarios para que fueran vistos al momento de la entrega, "por que nunca habrá dificultades para que los peritos las declaren (las obras) "en buen estado" y las valuen en mayor precio del que se ha asignado cuando la nacion las entregó". Su descontento fue tal, que a lo

²³⁹Ibíd., Folio 393.

²⁴⁰Ibíd., Folio 418.

anterior agregó que esos bienes eran “meros semovientes, que apenas debían considerarse como elementos de elaboración –alijes de palo, enramadas ordinarias, de madera y paja, canoas de cuero, y palo etc... en climas donde la madera se carcome fácilmente y donde la paja solo dura poco tiempo”²⁴¹.

En fin, bienes y elementos que se encontraban en tan mal estado que quien recibía las salinas para continuar el contrato debía hacer grandes inversiones anuales. El estado precario de estas salinas la sintetizó afirmando: "considero que es una completa ilusión la de creer que la Nación tenga valor alguno efectivo en tales propiedades"²⁴².

Cierto o no, la concepción del Administrador Principal de Salinas de Boyacá no giró solamente con relación a los intereses económicos del Estado. Por su constante pugna, rechazo y crítica al monopolio que mantuvieron los señores Roldan y otros en esas salinas, y por la radical proposición de cerrarlas, el administrador puso de manifiesto una abierta y radical confrontación en contra especialmente de los Roldan, determinada muy seguramente por los constantes cambios políticos.

3.2.7 Continuación del contrato de 1868 y cierre de las salinas. Finalmente el señor Roldan accedió a prorrogar el contrato de arrendamiento por de cuatro meses más, bajo las mismas condiciones que se celebró el de 1868, inició el 15 de julio de 1872 y se terminó el mismo día del mes de noviembre. Antes de terminarse el contrato la Secretaría de Hacienda ordenó al administrador de Salinas que pidiera al gobierno del Estado de Boyacá la fuerza necesaria para prevenir el contrabando una vez terminado el contrato y se entregaran las salinas al inspector²⁴³.

²⁴¹ Ibíd. Folio 412

²⁴² Ibídem.

²⁴³ Ibíd., Folio 661.

En noviembre de 1872, antes de la terminación del contrato, la Asamblea Legislativa del Estado de Santander al ver las ventajas que estaban gozando sus vecinos del Estado de Boyacá, quienes no tenían que pagar el recargo que obtenían como ganancia los comerciantes, por la creación de los almacenes de sal, pidió al Gobierno nacional que se estableciera uno en la ciudad de Socorro, donde se vendiera la sal al mismo precio que en Sogamoso más el recargo del transporte. La razón principal de esta solicitud estuvo en que el impuesto que se pagaba por el consumo de la sal era más gravoso para los habitantes de una parte del Estado, es decir donde se consumía sal compactada de las salinas de la República, especialmente en los Departamentos del centro y sudoriente, donde se concentraba las cuatro quintas partes de la población, de manera que la mayoría estaba privada de los beneficios del bajo precios. En los Departamentos del norte, occidente y en el de Soto, el impuesto era menor por que a la sal compactada le hacía competencia la sal marina, por ser inferior el precio de la última. A la anterior solicitud el Secretario de Hacienda argumentó que en el Estado de Santander no se estaba presentado la misma situación que se dio en el de Boyacá y en especial en el Departamento de Tundama, donde la creación de los almacenes se hizo para ponerle fin al monopolio que estaba haciendo el arrendatario de las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito, de tal forma que la solicitud de esa medida era impensable para Santander²⁴⁴.

Por la anterior y las continuas acusaciones dirigidas en contra de Antonio Roldan de haber formado un monopolio al transportar sal de Chámeza a Sogamoso, el señor Roldan envió un memorial al Secretario de Hacienda donde expuso los artículos del contrato celebrado en 1868 y las ventajas que él contrajo para poder vender sal por su cuenta cuando quedara sin venderse a fin de mes en el almacén de las salinas. A lo anterior agregó que las acusaciones hechas por el Secretario de Hacienda eran incomprensibles, por que según él, lo que hizo fue competir con quienes negociaban sal de Nemocón y Sirguasá, al vender la sal de su empresa a

²⁴⁴ D. O. 2697 (13 de noviembre de 1872) Pág. 1087.

un precio por debajo del oficial, lo que fue de gran provecho para los consumidores. También consideró inconcebible la acusación que se le hizo de haber alejado de todo el Departamento de Tundama a los otros negociantes de sal por sacar aproximadamente 200 cargas (25 toneladas) mensuales de las salinas de Chámeza desde el inicio del contrato; operación que tuvo que hacer ante la falta de compradores en dicho lugar. Por esas acusaciones en las que él apareció con el “carácter de especulador de mala lei” por someter a su monopolio a más de 125.000 consumidores y ser responsable de los altos costos que tuvo que asumir el gobierno para fundar y sostener los almacenes de Sogamoso, consideró que tenía derecho a la defensa y para ello pidió que se publicara en el Diario Oficial todos los documentos en los que el Secretario de Hacienda fundaba las acusaciones que hizo en su contra ante todo el país, lo cual comprometía su reputación, buen nombre y el crédito del mismo Gobierno que lo honro con su confianza al celebrar ese contrato²⁴⁵.

La respuesta del Secretario de Hacienda Aquileo Parra, no se hizo esperar. En ella afirmó que en la resolución que contestó negativamente la solicitud de la Asamblea Legislativa del Estado de Santander, más que tratar de culpar o acusar al señor Roldan, trató de justificar el establecimiento de los almacenes de Sogamoso y el porqué se le negaba a éste, y el cargo que se hizo fue en contra del mismo gobierno por haber consignado en el contrato la cláusula con la que se autorizó al contratista para tomar y vender por su cuenta la sal que a fin de mes quedara sin venderse en el almacén de la salina. Pero ante la protesta del señor Roldan por los cargos que según él se le hicieron, el Secretario a firmo: “Prescindiendo de los términos poco respetuosos que contiene el memorial del señor Roldan, el encargado de este Despacho entra a considerar el fondo de la protesta, accediendo al mismo tiempo, en parte, a lo solicitado en dicho memorial”²⁴⁶.

²⁴⁵ D. O. 2697 (9 de diciembre de 1872) Pág. 1175

²⁴⁶ *Ibíd.*

Ante la negación a aceptar el monopolio que hizo el señor Roldan y las consideraciones que pidió se tuvieran con él por el daño a su reputación, el Secretario de Hacienda presentó con algunos detalles la forma como él hizo de la sal de Chámeza un monopolio privado. Según el Secretario de Hacienda, era suficiente tener pocas nociones sobre comercio para entender lo que hizo el señor Roldan, quien aprovechó que los otros comerciantes de sal “no eran capitalistas, sino gentes pobres” que no podían soportar las pérdidas por las bajas en el precio; medida que él tomó por corto tiempo como estrategia para que esos comerciante se alejaran del negocio y con los grandes depósitos que él tenía empezó a abastecer los pueblos que antes abastecían ellos y de esa forma el señor Roldan estableció su monopolio, el cual no tuvo ningún beneficio a los consumidores con las rebajas ocasionales que hizo para lograr su objetivo. A lo anterior el Secretario agregó que ese monopolio se podía demostrar con el informe presentado en abril de 1871 por el Administrador Principal de Salinas de Boyacá, quien aseguró que en el Departamento de Tundama, algunas poblaciones del Estado de Santander y una buena parte del territorio de Casanare, que se abastecían de la sal de Chámeza y Sirguasá, debían pagar por ese artículo un precio excesivo, que a virtud del contrato de arrendamiento, la producción de la salina de Chámeza pasaba casi de forma directa a disposición del arrendatario, lo que impedía que hubiera sal a disposición del público y obligaba a las gentes que iban a comprar sal a pagarla a precios elevados de acuerdo a las existencias. También se podía demostrar por nueve representaciones enviadas al Presidente de la Unión por individuos notables de los Distritos de Santa Rosa, Sogamoso, Paipa, Tibasosa, Firabitiba, Tasco, Belen, Floresta, Mongua y otras; en donde se clamaba para que se conservara la Administración Principal de Salinas de Boyacá, la cual iba a ser suprimida en ese momento. En esas representaciones se aseguro que existía un monopolio y alzas frecuentes de los precios antes del establecimiento de los almacenes de venta de sal por parte de Gobierno.

Por informes del Administrador principal y del inspector de las salinas de Recetor; Cocuachó y Gualivito, el Secretario también sostuvo que ese monopolio el señor Roldan lo logró hacer gracias a la facultad que le dio el contrato de arrendamientos y por la forma como organizó los métodos de trabajo de elaboración, de tal forma que la mayor cantidad de sal que se elaboraba era entregada en el almacén de la salina el último día de cada mes; entregas que se hacían incluso en las noches y de acuerdo al derecho concedido al arrendatario, la sal le era devuelta al día siguiente. Esa maniobra impedía que en el resto del mes hubiera sal suficiente para atender la demanda de los compradores que acudían a Chámeza. En el informe presentado por el Administrador principal de Salinas de Boyacá con relación al año económico 1871 – 1872, en estas salinas se elaboraron 440.612 kilogramos de sal compactada, de ese total se vendieron al público solamente 15.621 kilogramo y se devolvieron al contratista 424.990, es decir al señor Roldan se le devolvió aproximadamente el 96% de la sal elaborada por el mismo.

El Administrador Principal de Salinas de Boyacá trató de prevenir esta irregularidad pidiendo al arrendatario que dispusiera la elaboración de tal manera que no se entregara la sal el último día de cada mes, a lo que contestó que no podía porque los trabajos estaban organizados de esta forma y cualquier variación lo perjudicaría. Ante esa situación el gobierno se vio en la obligación de disponer el 10 de junio de 1870 que no se devolviera la sal al contratista hasta pasados 15 días después de recibidas y ofrecidas al público, de tal forma que la sal que no se vendiera en ese espacio, era la que se debía entregar al arrendatario para que la vendiera por su cuenta. Contra esa resolución el señor Roldan no protestó, pero esta disposición no la cumplió de forma debida. El señor Roldan afirmó que esa resolución lo había perjudicado porque él ya tenía contratos de conducción de sal de Chámeza a Sogamoso, los cuales no era posible rescindirlos o hacer arreglos de forma inmediata para que quienes transportaran la sal hicieran los viajes en época diferente de la acostumbrada; por tanto determinó comprar la sal que fuera

necesitando, sin que llegara a faltar sal para la venta al público. Otra forma de resolver esta dificultad que se le presentó al señor Roldan con dicha resolución, fue por medio de un acuerdo que hizo con el inspector de estas salinas, que él mismo lo calificó de indebido y que consistió en que el inspector permitió al contratista en algunas ocasiones, tomar la sal de los almacenes para despacharla a Sogamoso tan pronto como se presentaran los fletadores, sin cumplirse dicha resolución. Uno de estos hechos fue los que dio lugar a una declaración de un cabo del resguardo de estas salinas, y del cual informó el inspector al Administrador Principal de salinas. A causa de esta declaración, el Administrador Principal se trasladó a Chámeza a practicar una visita que tuvo lugar el 22 de febrero de 1871. Con esta visita se hicieron contar los hechos que sucedieron y se supo que el señor Roldan hacía constantes esfuerzos para poder disponer de la mayor cantidad de sal posible que luego era transportada a Sogamoso. De tal forma que él faltó al llamamiento a lealtad que se le hizo y se concluyó que su principal objetivo era vender la mayor cantidad posible de sal en Sogamoso.

Por lo anterior el Secretario concluyó que todo el interés del señor Roldan estuvo puesto en las ganancias que le procuraba el monopolio que se pudo demostrar que él tenía con su empresa en Sogamoso, donde él vendía la sal con un recargo en cada arroba de hasta en 30 y 40 centavos sobre el precio de la fábrica y de los gastos de conducción. Según el Secretario esta conclusión la pudo obtener gracias a los documentos de los cuales sólo hizo mención y que no se publicaron como lo pidió el señor Roldan, por el gran número y por su extensión²⁴⁷.

Ante el fraude que cometió el señor Roldan por el acuerdo que él hizo con el inspector de esas salinas, el Secretario de Hacienda autorizó al Administrador Principal de Salinas de Boyacá para que investigara y aclarara esos hechos, para que la respectiva autoridad judicial juzgara a los defraudadores de la renta de

²⁴⁷ *Ibíd.*

salinas²⁴⁸. Por lo anterior y ante la terminación de contrato de arrendamiento, el Administrador Principal de salinas envió una comisión a las salinas de Chámeza para investigar y posteriormente otra para hacer el recibimiento de las salinas y de los demás bienes propiedad del Estado.

La diligencia de entrega se hizo el 17 de noviembre, pero tan sólo fueron recibidas por parte del Gobierno las salinas de Chámeza, la de Recetor no fue recibida porque los peritos no se pusieron de acuerdo en el avalúo de las dos únicas propiedades que había allí, el aljibe y la muralla, y tampoco se lograron poner de acuerdo en un tercer perito que resolviera el desacuerdo, por lo que no hubo avalúo ni entrega al gobierno de dichas propiedades, por lo tanto quedaron bajo responsabilidad del contratista hasta su respectiva entrega y las demás propiedades de las salinas de Chámeza quedaron bajo vigilancia del resguardo que se dejó en esas salinas²⁴⁹.

Ante el desacuerdo de los evaluadores de las dos partes, el señor Ricardo Roldan propuso a la comisión que entre los dos peritos podían acordar el nombramiento de un tercero para decidir el avalúo en la salina de Recetor. Pero la comisión no admitió la propuesta del señor Roldan, quien después de una repetida insistencia pretendió que se nombrara un tercer perito que se encontraba en ese lugar, según la comisión porque:

La compañía arrendataria de aquellas salinas posee una vasta estension de terrenos en los puntos en que ellas se encuentran, i el señor Ricardo Roldan, como representante de ella, tiene ciertos derechos que nadie puede revocar a duda; pero aunque es doloroso, tambien es preciso decirlo: las jentes que alli habitan son la mayor parte seres pasivos, dirigidos en todo por la voluntad absoluta de aquél en cuya tierra trabajan para vivir.

²⁴⁸ D. O. 2731 (23 de diciembre de 1872) Pág. 1223.

²⁴⁹ AGN, Op. Cit., Salinas Boyacá, Rollo 4, Folio 693.

El individuo que el señor Roldan indicaba como tercero para arreglar la desavenencia de los peritos, fue llamado previamente por él i por su perito para imponerlo del asunto. Luego se nos presentó el señor Roldan i nos hizo la indicacion...²⁵⁰.

Ante el inminente cierre de esas salinas, la comisión consideró que era necesario y de urgente necesidad aumentar el número de los individuos encargados de vigilar y celar el contrabando en esas salinas. Para ello se consideró necesario un cabo de resguardo, un guarda y siete individuos de tropa destinados exclusivamente a las salinas de Cocuachó y Gualivito, distribuidos de tal forma que hicieran rondan sin descuidar esas vertientes; para la salina de Pajarito un cabo de resguardo y cuatro hombres de la tropa, porque la explotación de la sal vijúa necesitaba mayor cuidado y vigilancia, y tanto los individuos del resguardo como los de tropa debían estar bien armados, para que en algún caso “puedan hacerse respetar i obedecer”, en caso que se presentaran desordenes o asonadas, como la que se pretendió hacer en contra de la comisión la noche del 19 de noviembre.

Esa noche la comisión se encontraba en Chámeza y algunos individuos se ubicaron en una casa vecina en la que la comisión se estaba hospedando y empezaron a gritar “vivas” al comiso y a la elaboración, haciendo descargas de armas de fuego. Por lo anterior la comisión consideró que con el cuerpo de vigilancia recomendado para las salinas de Chámeza, las cuales se encontraban muy cerca al pueblo, eran suficientes “para imponer silencio a los tumultos que, por miedo o por necesidad de vivir allí, se levanten a pretender fabricar sal de contrabando”²⁵¹

²⁵⁰ D. O. 2731 Op. Cit.

²⁵¹ *Ibíd.*

Desde finales de 1872 hasta 1876 las salinas de Chámeza estuvieron cerradas, y se volvieron a abrir cuando el Gobernador del Estado de Boyacá hizo un contrato con el objetivo de obtener recursos para los gastos de la guerra interna que se presentó en ese año y que se mantuvo hasta el 31 de agosto de 1877. A partir de esa fecha las salinas estuvieron bajo la administración de éste Gobierno de acuerdo al decreto del 18 de julio de 1877²⁵².

3.3 EL ESTADO Y SUS AGENTES ENCARGADOS DEL CONTROL DE LAS SALINAS: CONFLICTOS Y DIFICULTADES

Sí por un lado estuvieron las relaciones entre los contratistas y el Estado, y en su representación los Gobiernos, alrededor del monopolio de la sal, las cuales ya se expusieron; por otro estuvieron las relaciones que se dieron entre el Estado y sus agentes encargados del control y de la administración en cada una de las salinas, quienes se desarrollaron de forma similar a los demás actores en función de sus intereses, que aunque no estuvieron determinados directamente por el producto de la renta o sus beneficios económicos, por el tipo de vinculación salarial, en muchos momentos si tuvieron la capacidad de ejercer presión y poder sobre el Estado por la importancia de la renta que estuvo directamente bajo su control.

Con la puesta en ejecución de la reforma de la Hacienda nacional de 1846 –la primera de mediados de siglo–, en la administración de las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza se dificultó su puesta en practica al administrador oponerse a dicha ejecución al considerar que era inaplicable, porque se pretendió que él y el contador se encargaran del total de los gastos de oficina, del sueldo de los

²⁵²Biblioteca Luis Ángel Arango., Sección libros raros y manuscritos. Ustio. Minas de la sal. Bogotá: imprenta de Lleras, sin fecha de edición. Pág. 46. Este Texto esta compuesto por artículos publicados en el Relator y el diario de Cundinamarca.

subalternos, el sobresueldo o sueldo eventual de los guardas almacenistas y de la conducción de enteros o recaudos del producto de la venta de sal²⁵³.

Con esta medida el gobierno intentó economizar en los gastos de la administración, obligando a las administraciones a asumir el costo del correo y resguardos que debían custodiar la conducción del producto de la renta de esas salinas desde el lugar de la administración hasta las oficinas a donde debían ser llevados, con el riesgo que suponía atravesar grandes distancias con fuertes sumas, tan sólo bajo la custodia de un peón cualquiera al que la administración le pudiera recomendar la misión.

Con esta misma medida también se trató de hacer más eficiente la centralización de los caudales recaudados en las administraciones particulares de salinas. Para el caso de las salinas en mención se debían enviar de Recetor a la capital de la Provincia bajo responsabilidad del administrador, donde el intendente de Distrito los entregaba al Correo, el cual era custodiado por uno o dos guardas quienes los conducían hasta Labranzagrande, donde se ponían a disposición del colector de Hacienda del Cantón y bajo este funcionario quedaba la responsabilidad de hacerlos llegar por medio del Correo hasta Tunja, pues la Intendencia de Hacienda de Casanare pertenecía al Distrito de Hacienda de Boyacá, por tanto de esa ciudad se remitían a la Tesorería General de la capital de la República. En algunas ocasiones los enteros se entregaban a uno o dos individuos del resguardo de Boyacá para que los hicieran llegar al contador de Hacienda de Sogamoso, bajo quien estaba la Dirección de Correos.

Para enero de 1850 no se había puesto en ejecución esa reforma ni siquiera en las salinas de Zipaquirá y Chita, y por el contrario los caudales se continuaron remitiendo por el correo a sus respectivos destinos, mientras que algunas

²⁵³ Ver reforma de la renta de salinas de 1846, capítulo 2. o en: PEÑA DÍAZ, Anuar Hernán. El monopolio de la sal a mediados del siglo XIX en la Nueva Granada. En Anuario de Historia Regional y de las Fronteras, No 8. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, septiembre de 2003. Pág. 123

encomiendas de particulares si eran custodiadas por individuos del resguardo de rentas nacionales o escoltados por tropas.

Ante la exigencia del Ejecutivo de establecer esa medida, el administrador advirtió que si tenía que enviar los enteros bajo su costo y responsabilidad, sin poder brindar la seguridad necesaria, sería inútil que esperaran los productos de esa administración en la capital de la Provincia (Moreno), pues él prefería sufrir “mil veces antes cumpliendo mi deber una remoción injusta i una causa criminal infundada, que a obedecer a una orden que espone los caudales públicos a una pérdida casi segura...”²⁵⁴

Ante las reclamaciones del Administrador de esas salinas, finalmente la Gobernación de Casanare se vio en la obligación de enviar dos comisarios de policía para que custodiaran el dinero como se había hecho hasta ese momento, contrario a lo que se trató de instituir con la reforma puesta en ejecución desde 1846²⁵⁵.

Otra dificultad que se presentó en esta administración y que impidió la ejecución completa de las reformas de mediados de siglo XIX, fueron las políticas trazadas por las administraciones nacionales, con las que se buscó principalmente economizar en el funcionamiento de la administración pública, y que fue mal recibida por los funcionarios de la salina, lo que llevó a que algunos de ellos presentaran la renuncia a sus cargos.

El administrador de estas salinas, quien fue ascendido de almacenista a administrador interino, tomó el cargo el primero de julio de 1849 y presentó su renuncia cinco días después; pero en lugar de ser aprobada por el gobierno, éste lo nombró administrador en propiedad, cargo que aceptó, según él, al ver que el

²⁵⁴ CDIHR-UIS, Sección República, Fondo Gobernaciones, rollo 162, fl 887v

²⁵⁵ *Ibíd.*, folio 885 – 887.

gobierno lo creyó necesario en esa administración y él como “buen patriota se resignó a esos deseos” y continuó administrando las tres salinas sin la ayuda del contador. Él aceptó ese cargo pese de todos los inconvenientes que debía sortear, en especial el “clima mortífero”; de igual forma se resignó al sueldo asignado mensualmente de siete pesos y cuatro reales, a pesar de ser ese un sitio aislado, desprovisto de los recursos necesarios y a encontrarse afligido. Su aceptación la argumentó afirmando que “... nada había podido atemorizarlo: el trabajo nunca debe intimidar al hombre laborioso, i el sacrificio de la salud i de la vida se ase con gusto cuando se hace en las haras de la Patria”²⁵⁶.

Luego de pasados estos primeros inconvenientes se presentaron otros que lo llevaron a presentar nuevamente su renuncia. Entre estas nuevas motivaciones hicieron parte los efectos negativos que le produjo a las administraciones de salinas la reforma de Hacienda de 1847, la segunda de mediados del siglo XIX, que fue considerada por los empleados cómo tiránica y monstruosa por la asignación salarial, que en el caso del administrador tan sólo devengaba mensualmente el 3% del producto de lo recaudado, sueldo menor que el de los almacenistas, quienes ganaban sueldo fijo y eventual.

Los almacenistas de las salinas de Pajarito y Chámeza fueron los encargados de la administración en esos lugares, porque esas salinas se encontraban aproximadamente a una legua de distancia de la salina de Recetor, donde estaba ubicada la administración de esas salinas, lo que conllevó a que en la practica esos almacenistas desempeñaban las funciones de un administrador particular, porque fueron parte de sus funciones recaudar diariamente los caudales de esas salinas y enviarlos posteriormente al administrador, quien luego debía remitirlos a las Hacienda Provincial. A pesar de esas funciones extras que desempeñaban los almacenistas, el administrador consideró que ellos no tenían las mismas

²⁵⁶ *Ibíd.*, folio 882 v.

responsabilidades que él y por tanto su salario no representaba la magnitud de su trabajo.

El incumplimiento por parte del elaborador de sal Trifon Molano de acuerdo al contrato celebrado el 24 de enero de 1848 fue otra de las causas que lo llevó a presentar su renuncia. Para marzo de 1850 el señor Molano no había cumplido con las obligaciones de pagar al Estado la totalidad a que se hizo acreedor, al punto que para esa fecha tan sólo había pagado 1.800 reales y debía 42.676,80, cuya cantidad iba en crecimiento cada mes; además también incumplió con el pago de la fianza del contrato²⁵⁷.

El administrador también consideró como causante de su renuncia la falta de guardas, ya que a esa administración sólo se habían destinado dos, quienes no podían custodiar de forma constante las cuatro salinas, la de Recetor, Pajarito y las dos de Chámeza, y por ello la administración tenía que tolerar el contrabando y el robo de las especies y caudales en las dos salinas que quedaban descubiertas.

A las anteriores causas de su renuncia añadió que el envío de los enteros que se debía hacer por cuenta y riesgo de esa administración a la capital de la Provincia sin quien los custodiara y sin un correo por cual enviarlos, era igual a echar

los enteros por el río abajo que si Dios quiere llegaran a la administración de hacienda, i si no U (Gobernador de la Provincia de Casanare) sera responsable de su perdida al Estado. Por los expuesto i por otras mil razones que es de necesidad callar creo que cada momento que permanezca en esta administracion me espongo a un nuevo e inminente peligro ...²⁵⁸.

²⁵⁷AGN, Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, rollo 14, folio 626.

²⁵⁸CDIHR-UIS., Op. Cit., rollo 162, folio 884

Al igual que el administrador, en 1852 el contador de esta administración de salinas también presentó su renuncia por la reducción de los salarios, luego de las reformas en la administración de José Hilario López, en la que su política central fue la reducción de los gastos. Este funcionario que a la vez era el administrador de Correos del cantón de Taguana, presentó su renuncia al Gobernador de Casanare por la desventaja y desproporción de los sueldos de los diferentes empleados de la administración. Sobre él recaía trabajo material e intelectual y gozaba de un salario igual que el de los almacenistas de Pajarito y Chámeza. Según él, esta situación la toleraba al entender que habían bajado las ventas en esas salinas luego de poner en experimento el decreto del 29 de febrero de 1851 con el que en todas las administraciones se vendió la sal a precio similar. En el mes de enero de 1852 se pagó a cada almacenista 217,98 reales y al contador 129,41 reales²⁵⁹.

Otra de las continuas dificultades que tuvieron que pasar estas salinas y que fueron regulares, tuvo que ver con el envío de las remesas de la administración a la Secretaría de Hacienda, que en muchas ocasiones no llegaban a su destino o por circunstancias desconocidas no eran envidas por los administradores o inspectores cuando estuvieron bajo arrendamiento. En noviembre de 1859 en una visita hecha a esta administración de Salinas, el visitador manifestó que la Secretaría de Hacienda le había informado a la Corte de Cuentas que no se habían recibido las remesas de dinero correspondientes al mes de febrero de 1858. Ante este percance, el administrador envió a la Secretaría de Hacienda una copia del recibo de entrega de la remesa e dinero que él hizo al “correista”; en dicho recibo se especificaba la hora y la cantidad entregada²⁶⁰, lo que llevó a deducir que el correo y/o el correista se perdieron en el trayecto del camino.

²⁵⁹Op. Cit. Rollo 165, folio 442 – 444.

²⁶⁰AGN, Op. Cit., Miscelánea Salinas, rollo 15, folio 971.

En 1868, el Secretario del Tesoro y Crédito nacional tuvo que informarle al inspector de las salinas de Chámeza, que el gobierno había decidido que el arrendatario de esas salinas debía entregar la suma mensual correspondiente al arrendamiento al administrador principal de Hacienda de Tunja, ya que según el contrato, él debía pagar esa suma donde lo determinara el gobierno y desde ese momento el inspector no tenía porque volver a intervenir inoficiosamente en la remisión de esos recursos. La anterior decisión se tomó porque al parecer el inspector había estado reteniendo de forma continua esas sumas, las cuales las debió haber remitido rápidamente a su destino, para su correspondiente empleo en el servicio público, en lugar de permanecer ociosas esas cantidades en las arcas de un empleado que tenía otras funciones que cumplir; de tal forma que se improbió el procedimiento que había estado haciendo el inspector de éstas salinas y se le ordenó que procediera inmediatamente a enviar a la administración de Hacienda de Tunja los fondos que estaban en su poder²⁶¹.

La centralización de la información que debían hacer los diferentes agentes del Estado central, encargados de los negocios de la Hacienda nacional, fue otro de los inconvenientes que impidió una adecuada administración y control del Estado sobre sus finanzas, entre ellas la renta de salinas. La centralización periódica de la información que debían hacer las administraciones particulares, no sólo de salina, sino también de aduanas y casas de moneda, al igual que todos los agentes del gobierno central, tenía como fin la eficaz y la acertada administración, la cual era la única forma del gobierno conocer detalladamente el movimiento de cada uno de sus ramos y llevar el cálculo de las finanzas públicas. Por tanto, los empleados que administraban esos ramos, tenían la obligación de enviar en periodos determinados a las respectivas Secretarías de Estado los datos estadísticos de los ramos que administraban. Pero dicha centralización de la información se hacía de la forma más precaria, no solo en los momentos en que se trastornaba en orden público, sino en todo momento, lo que llevó a que la Secretaría de Hacienda

²⁶¹ D. O. 1322 (septiembre 2 de 1868) Pág. 1969.

expidiera y enviara comunicados de forma continua por medio de los diarios oficiales a las administraciones de salinas, aduanas y casas de moneda para que se hicieran llegar la información que se había dejado de enviar y la que estaba atrasada incluso de años y administraciones anteriores.

Según el Secretario de Hacienda Froilan Largacha, que ese incumplimiento ocurriera en momentos de trastorno del orden público, era perdonable porque era evidente que las oficinas de las rentas eran las más afectadas, pero que también sucediera en momentos de paz, en tiempos en que no había obstáculos que lo impidieran, no era más que una omisión inexcusable de los empleados, lo cual los hacía responsables de los cálculos falsos que formaba el gobierno y de los consiguientes perjuicios a la Hacienda Pública, la cual se guiaba por los datos, que si eran deficientes, los resultados serían iguales. Por tal motivo el Secretario esperaba no tener que dar nuevas ordenes exigiendo el cumplimiento estricto de enviar los datos mensuales de esas oficinas a ese despacho; sino por que contrario y de forma muy optimista el señor Largacha esperaba que el Poder Ejecutivo tuviera que felicitarse por la elección que había hecho de los ciudadanos de tan solícito desempeño de sus funciones²⁶².

Además del mal servicio que en muchas ocasiones prestaban los funcionarios de las administraciones de salinas, el de los encargados del control y vigilancia del contrabando de la sal y del cuidado de las fuentes no fue muy diferente. El resguardo de rentas nacionales que se dispuso para las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito, aparte de los problemas en que estuvo involucrado por permitir o incluso hacer parte de los actores que defraudaban la renta, en muchas ocasiones prestaban mal sus servicios e incumplían con su deber por el reducido sueldo que devengaban y por el incumplimiento del pago de sus salarios que en algunas ocasiones se acumulaban varios meses, lo cual los obligaba a ocuparse en otras labores para poder satisfacer las necesidades más perentorias como la

²⁶² R. O. 145 (febrero 6 de 1864) Pág. 366.

alimentación. Lo anterior llevó a que el personal del resguardo manifestara muy poca diligencia en el cumplimiento de sus deberes; situación que llevó a que en muchas ocasiones se presentaran renunciaciones continuas de los agentes del resguardo, en especial de los cargos altos como los cabos y de abandono de su trabajo de los cargos medios y bajos²⁶³.

Inconveniente similar se presentó en los momentos en que el Estado por falta de recursos o por la aplicación de políticas fiscales con el objetivo de aumentar los recaudos para poner freno a las crisis financieras, pagó los salarios de los funcionarios de la administración pública con billetes de Tesorería. Esta medida también se tomó en mayo de 1863 en la administración de las salinas de Recetor y Chámeza y en aquellos momentos que las ventas disminuyeron drásticamente por diferentes motivos, lo que impidió que el producto de las ventas no alcanzaba para pagar el sueldo de los empleados tanto de la administración como del resguardo. Los Billetes con los que se les pagó en varias ocasiones, al igual que los portados por los demás acreedores del Estado, se podían cambiar o usar como parte de pago en la compra de sal en las administraciones de salinas.

En enero de 1867 nuevamente a los empleados del resguardo de las salinas de Chámeza y Recetor se les adeudaba salarios atrasados, en esta ocasión los sueldos de octubre, noviembre y diciembre del año anterior. Ante la autorización impartida al administrador para que les pagara con los billetes de Tesorería, los empleados pidieron al Poder Ejecutivo que se les pagara en efectivo, ya que los billetes no habían llegado a la administración y aunque se les entregara no les servirían de nada porque en la salina no existía un agente de Hacienda autorizado para hacer el cambio y por tanto no podían comprar sal con ellos. Según ellos lo justo era que se les pagara en dinero efectivo porque de lo contrario no tendrían con que cubrir sus necesidades o tendrían que cambiarlos por la mitad del valor o

²⁶³ AGN, Op. Cit, Salinas Boyacá. Rollo 1, folio 883. Además de este informe del administrador de salinas a la Secretaría de Hacienda, fueron muchos lo que se enviaron en lo que se hizo mención a las continuas renunciaciones y abandono del trabajo de los agentes del resguardo.

hechar por tierra el credito de la Nacion. ¿Que podemos hacer nosotros con billetes que es imposible reducir con prontitud a dinero efectivo por los medios establecidos por la ley, estando como estamos, responder por compromisos contraidos para no faltar al estricto cumplimiento de nuestros deberes?... Tenemos muy buena voluntad para servir al gobierno, pero si no se nos pagan nuestros sueldos nos veremos en la dura necesidad de abandonar el destino para dedicarnos a otras ocupaciones menos ingratas²⁶⁴.

A pesar que para febrero de 1867 ya habían llegado los billetes de Tesorería a la administración, no se resolvió el problema de los empleados, en especial de los del resguardo, quienes estaban indispuestos por la falta de pago de sus salarios. En el caso de los empleados del resguardo que no tenían otro tipo de ingreso para vivir, la llegada de los billetes de Tesorería no les resolvió el problema porque no se había nombrado un agente de Hacienda en esa jurisdicción para que cambiara los billetes por sal, por tal motivo la renta sufrió grandes perjuicios y las salinas eran cada vez menos competentes en comparación con las de Sirguasá y Sismosá donde si se admitían desde octubre de 1866²⁶⁵.

3.4 LA IMPORTANCIA POLÍTICA DE LAS SALINAS

Pese a las dificultades que se presentaron en la administración de las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito luego de la ejecución de las primeras reformas a la Hacienda Pública de mediados del siglo XIX, con la reapertura de las primeras se recobró la importancia de esta población y se manifestó más explícitamente cuando en 1850 fue segregado el Distrito Parroquial de Chámeza de la Provincia de Casanare y agregado a uno de los cantones de la Provincia de Tunja.

²⁶⁴ AGN, Op. Cit., Salinas Boyacá, rollo 1, Folio 769

²⁶⁵ *Ibíd.*, Folio 800.

Hasta abril de 1850 Chámeza perteneció al cantón de Taguana, en la Provincia de Casanare, pero fue segregado por medio de un decreto legislativo con el que se crearon nuevos cantones en la Provincia de Tunja y con el cual Chámeza pasó a ser parte del cantón de Miraflores, uno de los recientemente creados. La importancia del territorio comprendido por el Distrito Parroquial de Chámeza y la salina de Recetor se dejó ver por la disputa de estas dos Provincias por el control de este territorio rico en fuentes de agusal. Altercado que se dio luego de iniciado el proceso de descentralización durante la administración del Presidente José Hilario López (1849 – 1853) y con el cual las provincias quedaron encargadas del control de las administraciones particulares de salinas, sin el Estado central perder su monopolio²⁶⁶.

Además de haberse agregado Chámeza a la Provincia de Tunja, también tuvo la intención de apropiarse de la salina de Recetor, pese a que en ese momento Recetor ya no pertenecía a la jurisdicción de Chámeza, pues el 24 de septiembre de 1849 se realizó la separación por medio de una ordenanza expedida por la Cámara Provincial de Casanare, con la que se segregó la fracción de Recetor y se erigió en aldea y por lo mismo Recetor pasó a ser jurisdicción directa del cantón de Taguaná, el cual hacía parte de la Provincia de Casanare²⁶⁷. Es muy seguro que fue una estrategia política de la Cámara Provincial de Casanare ante la posible creación de nuevos cantones en la Provincia de Tunja y ante la posible segregación de Chámeza, pero en especial por la proyección de la agenda administrativa del gobierno de López, quien se propuso realizar una descentralización de las rentas y de los gastos, y entre esos proyectos hizo parte la renta de salinas, proyecto que fracasó por la oposición del Congreso. Esta disputa por el control de estas salinas puso en evidencia la importancia política y económica de la riqueza de estas poblaciones.

²⁶⁶ Ver reforma de 1851, capítulo 1.

²⁶⁷ CDIHR-UIS, Op.Cit. Rollo 171 folio 861 – 863.

La disputa se inició el 25 de junio de 1850 cuando se presentó en Recetor –donde estaba ubicada la administración de salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza– el señor Antonio Maria Blanco, quien fue enviado por el jefe político del cantón de Miraflores y quien entregó un oficio al administrador Juan Nepomuceno Rico, en el que se le ordenaba hacer entrega del archivo y de la administración; orden que el administrador se abstuvo de obedecer. En el oficio también se le informó que el Poder Ejecutivo había nombrado por medio del decreto del 9 de abril de 1850 como nuevo administrador de las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza al señor Blanco, porque esas salinas estaban dentro de la jurisdicción del distrito de Chámeza, el cual con la Ley del 20 de abril pasó a ser parte del cantón de Miraflores; afirmación no cierta porque desde 1849 Recetor dejó de ser parte de la jurisdicción de Chámeza.

Ante la negativa del administrador, el Gobernador de la Provincia de Tunja volvió a ordenarle que entregara el archivo y todo lo correspondiente de la administración. El señor Juan Nepomuceno Rico volvió a omitir la orden, según él, porque estaría faltando a su deber, pues al no haber aceptado el Ejecutivo su renuncia, estaba obligado a no separarse del cargo hasta que el Gobernador de la Provincia en la que se encontraba esa administración, es decir Casanare, nombrara un sustituto.

Además el administrador argumentó su omisión con la orden que dio el Poder Ejecutivo por medio del decreto del 5 de agosto de 1849, con la que se fijó como residencia de esa administración la salina de Recetor, que para ese momento era jurisdicción de Chámeza y éste distrito pertenecía a Casanare. Ante este percance el administrador Juan Nepomuceno Rico sólo reconoció como primera autoridad al regidor de la aldea de Recetor, nombrado por el jefe político del cantón de Taguaná. El administrador aseguró que entregaría su cargo cuando el Poder Ejecutivo resolviera ese problema o cuando fuera nombrado su sustituto por el Gobernador de Casanare.

Una vez informado el Gobernador de Casanare de este percance, comunicó sobre el mismo al Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicitando que fuera resuelto²⁶⁸. A pesar de no conocerse en que terminó esta disputa, quedó una gran evidencia de la importancia política y económica que tuvieron las salinas, en especial para las administraciones locales dentro de las cuales se encontraba ésta riqueza natural, a pesar que fue un monopolio del Estado central.

La causa principal de la importancia tanto política como económica de las salinas se debió a los constantes ingresos que se percibían por las ventas diarias de sal y por la disposición y control que podían hacer las autoridades locales sobre ese recurso natural aunque de forma ilícita. Ese riesgo que acarreaba la renta de salinas, llevó a que el Estado tratara de hacer más seguro este ingreso del Tesoro nacional, por medio del control que se ejerció con el resguardo; seguridad que se reforzó progresivamente con las reformas que efectuaron al interior de la renta con el objetivo de evitar el fraude y en especial por los constantes riesgos a que estaba expuesta la renta en periodos de conflictos político-militares, en los que muchas ocasiones la seguridad prestada a estas salinas y las demás no fue suficiente. De tal forma que en esos periodos de conmoción, por su importancia política y económica, el control de las salinas se convirtió en una de las estrategias militares, por los recursos que podía obtener quien las controlara, los que permitían sostener los ejércitos o milicias del bando que ejerciera el control sobre las salinas.

Lo anterior se pudo comprobar con la conmoción político-militar que posteriormente llevó al poder, aunque de forma provisional, al general José María Melo durante gran parte de 1854. Durante el periodo que él estuvo en el poder, mantuvo el control de las provincias de Zipaquirá, Tequendama, Tundama, Tunja,

²⁶⁸Ibíd. Rollo 163, folio 406 – 411.

Cundinamarca, Vélez, Socorro, Soto, García Rovira, y Bogotá por medio de sus tropas. En estas primeras provincias se encontraban las salinas más importantes, cómo las de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, y la de Chita y Muneque, las cuales estuvieron bajo su control. Las salinas de Chita y Muneque fueron controladas por el gobierno del General Melo entre el 10 y el 12 de agosto de 1854 por medio de un asalto de sus milicias a la población de la Salina, la cual quedaba cerca de las fábricas de sal. Luego de un enfrentamiento lograron desalojar al enemigo que tenía el control de esas salinas, quienes se replegaron a la aldea de Sacama; y al

centro de la hostil provincia de Casanare..., con inmensa satisfacción de haber asegurado la provincia de Tundama i el tesoro de salina, quedando un destacamento de cuarenta fusileros de guardias nacionales... Desde este venturoso día... queda(dó) la república en posesión inviolable de dos salinas, Chita y Muneque...²⁶⁹.

Al igual que las anteriores salinas, las de Chámeza y Pajarito también fueron ocupadas y controladas por fuerzas del gobierno provisorio a finales del mes de junio de este mismo año. En esta operación fueron privados de la libertad los funcionarios de la administración y tomaron de la caja de los almacenes lo único que había en ellas, 375 pesos y 35 centavos, cantidad de la que dejó recibo el señor Estaban Pinzón, vecino de la Villa de Sogamoso y quien comandó la maniobra.

Esas mismas salinas fueron recuperadas el 22 de julio de ese año del poder de las tropas del gobierno provisorio, al igual que la suma de 262 pesos y 20 centavos, suma que se entregó al jefe político del cantón para que de allí fueran enviados a la Gobernación. En el mes de agosto volvieron a ser invadidas, en esta ocasión por una tropa bajo el mando del comandante de armas de Casanare, José

²⁶⁹G. O. 1745 (31 de agosto 1854) Informe del jefe de la segunda Legión de operaciones de Norte al secretario del gobierno provisorio. Citado en: PEÑA DÍAZ, Op. Cit Pág. 132.

Dobieski. En esta ocasión nuevamente destituyó al administrador y lo mandó preso a Facatativa, apoderándose de las salinas hasta finales del mes de septiembre, momento en que terminó la administración del General Melo.

En octubre, luego de recuperado el orden por el gobierno constitucional, estas salinas fueron controladas nuevamente, por sus fuerzas constitucionales y a partir de ese mes se empezaron a remitir las cantidades correspondientes de la renta a la Hacienda nacional²⁷⁰.

Pero quizá uno de los percances más significativos en cuanto a la ocupación de salinas y aunque no se dio en las salinas de Chámeza ni Recetor y tampoco fue cometido por grupos armados, permite observar el grado de implicación política y sus repercusiones que tenían las salinas cuando la población se sentía desligada de los beneficios que podían obtener de ese recurso natural. Un domingo a inicios de octubre de 1857, la salina de Chita fue ocupada no precisamente por un grupo armando como en los casos anteriores, sino por los mismos pobladores, quienes se reunieron alrededor de la administración de esa salina a protestar e hicieron amenazas porque algunos de los guardas y empleados, en varias ocasiones registraron sus habitaciones en busca de sales elaboradas clandestinamente. Uno de los hombres que protestaba aseguró que estaba dispuesto a pelear porque tenía hambre y como no había sal en los almacenes del gobierno, el pueblo para subsistir tenía derecho a elaborar por su cuenta, acción que el gobierno no podía impedirles porque no les estaba dando trabajo. Uno de los funcionarios de la administración les manifestó que el gobierno ya había hecho la invitación para continuar con la elaboración, con la cual el Gobierno estaba dispuesto a dar un adelanto en dinero y que para ello se habían pegado carteles en las esquinas. Por lo tanto sólo se podía elaborar sal por medio de contrato y para ellos poderlo como lo pedían, debían hacer una representación al Gobierno solicitando ese permiso, ya que la única función de ellos era celar y evitar la elaboración fraudulenta.

²⁷⁰AGN, Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, Rollo 15, folio 753.

Durante la ocupación de la salina el alcalde de esta población se hizo presente e hizo un documento en el que argumentó que él no podía contener el pueblo, luego se retiró junto con la gente, afirmando que haría la petición al presidente para hacer lo que el pueblo deseaba. Posteriormente los pobladores se dirigieron a las fabricas y de allí sacaron a piedra al guarda que estaba vigilando y tomaron por su cuenta aguasal en vasijas y se las llevaron para sus casas. Al parecer esta acción fue dirigida por “una mano oculta” y ya había ocurrido poco tiempo atrás porque la gente estuvo sin trabajo aproximadamente seis meses y a pesar de ello el pueblo no se sublevó. Al parecer esta acción se presentó en esta oportunidad porque ya se había propagado la idea que desde el 15 de septiembre el país estaría en una completa anarquía, por ello se creyó que se podía robar y asesinar sin el menor temor a ser responsables, ante la inexistencia de autoridad.

Ante el informe presentado por el Administrador de esas salinas, el subdirector de rentas informó al gobernador del estado de Boyacá que diera las ordenes necesarias para restablecer las funciones de los empleados de la administración de esta salina. Considero que las manifestaciones de violencia fueron injustificadas porque se les había hecho invitaciones para contratar la compactación de sal, pagándoles 20 centavos más de lo que se pagó al último elaborador y poniendo a disposición los montes que disponía el gobierno y un dinero anticipado para los gastos y para dar seguridad. El subdirector consideró que el mantenimiento del orden de esa población era competencia de ese Estado y que el Gobierno nacional sólo intervendría si se declaraba incapaz. Por tanto se debía volver a tomar el control de esa salina y establecer quienes eran los que estaban elaborando la sal de forma fraudulenta, ocupar los caminos que se dirigieran a esta salina y aprender la sal de contrabando que se conduzca por ellos. De igual forma se debía investigar la complicidad del alcalde y de los demás en este hecho, porque el alcalde fue denunciado y muy seguramente los demás

empleados también estaban implicados por que ninguno se presentó a contener el tumulto²⁷¹.

En 1860, año en que el orden público nuevamente estuvo en crisis, las salinas que estaban bajo administración volvieron a ser ocupadas por grupos subversivos y posteriormente fueron recuperadas por las fuerzas del gobierno constitucional. El 15 de septiembre fue ocupada la salina de Chita por las fuerzas del gobierno, luego que estuvieron ocupadas por una “cuadrilla de ladrones”, quienes se apoderaron de ella y la abandonaron al momento de la llegada de las tropas del gobierno. Para esa misma fecha también se habían recuperado las salinas de Zipaquirá, pero las salinas de Chámeza y Recetor aún se encontraba en poder de los rebeldes, por ello se autorizó al ejército su recuperación, para “aprehender los ladrones que la habían ocupado... (y) Una vez que esta orden fuera cumplida está completamente asegurada la paz de este Estado (Boyacá), i dispuestas las fuerzas que el Gobierno General tiene aquí a ser destinadas a otra cosa”. Ante esa orden impartida al ejército, el único control o por lo menos el más importante que se mandó ejercer sobre el Estado de Boyacá fue la recuperación de las salinas, en las cuales el Gobierno central había perdido su control²⁷².

Al año siguiente, ya bajo control de las fuerzas del Estado las salinas de Boyacá, se levantaron “cuadrillas de malhechores” que obligaron al Gobierno de este Estado a mantener de forma constante fuerza armada para dar seguridad a las personas y a las propiedades. En esta medida el Poder Ejecutivo nacional coopero por que estas cuadrillas se habían organizado con el principal objetivo de apoderarse de la salina de Chita o de las de Chámeza y robarse sus productos en rentas y especies. Estos grupos no se habían logrado reducir porque cada vez que se veían amenazados por las fuerzas del Gobierno se dispersaban y estos individuos huían para Casanare “por la facilidad que les presta (ba) lo desierto de

²⁷¹ G. O. 2178 (6 de octubre de 1857) Pág. 535.

²⁷² G. O. 2550 (a de octubre de 1860) Pág. 514.

aquel territorio para sustraerse de la acción de la fuerza de pública y de las autoridades”²⁷³.

Además del desfalco a que fue sometida la renta de salinas por la pérdida del control por parte del Estado, estos periodos de crisis fueron aprovechados y permitió que los acreedores del Estado no respondieran por los montos que le adeudaban, justificando su acción en la pérdida de documentos en medio de esos estados de anarquía.

Un ejemplo claro de esta situación se presentó en junio de 1856, cuando el señor Trifon Molano que debía al Tesoro nacional el arriendo de los montes y el 6% del avalúo anual de las obras, herramientas, enceres y demás aparatos de elaboración existentes en las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito, avaluado en 19.080 pesos, es decir 1.144 pesos anuales, se negó a pagar. Ante lo cual el administrador de dichas salinas solicitó a la Tesorería General hacer el cobro²⁷⁴.

La Tesorería General hizo al señor Molano los respectivos requerimientos por su deuda, ante lo que él presentó varias reclamaciones al Poder Ejecutivo pidiendo que fuera exonerado. Al ser negada su petición presentó demanda contra el Estado ante la Corte Suprema solicitando se le exonerara de lo correspondiente al arrendamiento de los montes y demás que se le declaraba obligado a pagar. En el fallo de esta demanda la Corte absolvió al Estado y el señor Molano apeló el fallo a segunda instancia en la misma Corte, en la cual se ratificó el primero²⁷⁵.

Para efectuar el cobro, la Tesorería General de la República pidió al administrador de las salinas que le informara y enviara los documentos correspondientes de la deuda del señor Trifon Molano y del desempeño de la administración durante la “revolución de 1854”. El administrador informó que en el archivo no había

²⁷³ G. O. 2578 (21 de febrero de 1861) Pág. 59. Memoria del Secretario de Gobierno y de Guerra de 1861.

²⁷⁴ AGN, Op. Cit., Miscelánea Salinas, rollo 16, folio 187.

²⁷⁵ *Ibíd.* Folio 195.

encontrado ningún documento para poder hacer la liquidación de la deuda del señor Molano, porque los documentos se habían perdido, muy seguramente, durante el periodo en el que fueron controladas las salinas por las tropas del gobierno de Melo y a consecuencia de haber muerto el administrador de ese momento, el señor Luis Vargas Navarro; además sus herederos, luego de terminada la rebelión y al quedar la oficina sin ningún empleado, sacaron de la administración los documentos del archivo que consideraron necesarios y los demás los dejaron en un rincón y fueron destrozados por los insectos y desleídos por la humedad²⁷⁶.

3.5 DECADENCIA DE LAS SALINAS

Las salinas de Chámeza y Recetor iniciaron un periodo de decadencia a partir de mediados de la década de 1860, motivado fundamentalmente por la apertura de nuevas salinas que redujeron progresivamente su radio de consumo y por la creación de los almacenes de sal en Sogamoso, centro a donde se dirigía gran parte de la sal que allí se elaboraba y a donde se empezó a llevar sal de otras salinas. Medidas que fueron tomadas para poner freno al monopolio privado que se formó allí a partir de contratos de arrendamiento, con los cuales el Estado disminuyó el control de esas salinas.

En la pérdida de importancia también influyó el aumento exagerado de los precios a que se vendió el artículo; mecanismo utilizado para sobrellevar los periodos en que las crisis fiscales se agravaban, como consecuencia de los conflictos político-militares. Esas alzas exageradas en los precios para aumentar los ingresos fiscales, redujo aún más el radio de consumo de esas salinas, porque se contrajo la comercialización de la sal compactada elaborada allí y a cambio se empezó a comercializar sal vijua de Zipaquirá, la cual tuvo una buena aceptación por su bajo precio. Además de las anteriores causas, el deterioro de los caminos de

²⁷⁶Ibíd., Folio 189 – 191 y 317.

acceso a esas salinas influyó finalmente en la disminución de las ventas, por el riesgo que significaba perder las cargas y las recuas de mulas en esos trayectos²⁷⁷.

En 1866, ante la situación de déficit en que se encontraba el Estado y ante la necesidad de una medida rápida para solucionar ese inconveniente, en la Secretaría de Hacienda se tomó la decisión de aumentar el precio de la sal; pero previamente se pidió un informe a la administración de salinas de Chámeza y Recetor sobre los efectos de esa medida. El administrador de esas salinas consideró que ante las pocas ventas que se estaban registrando, un aumento sin guardar la relación entre el precio y la distancia, como se hizo anteriormente, sería inconveniente porque las ventas disminuirían a más de la mitad por la falta de caminos en buen estado que comunicaran a esas salinas con los principales centros de consumo, lo que aumentaría con la competencia con las salinas de Zipaquirá, Nemocón, Tausa, Sesquilé y Chita. Contrario a esta situación, hasta 1862 los rendimientos de estas salinas fueron de bastante consideración porque la venta de cada 100 kilogramos se hacía a dos pesos menos que en las demás, por ello pedía tener las mismas consideraciones anteriores para poder salir de la postración en que se encontraban²⁷⁸.

La competencia entre estas salinas se dio por el reducido precio a que se vendió la sal vijúa a mediados de la década de 1860, lo que aumentó la disminución de las ventas de estas salinas, porque los mercados que consumían de la sal elaborada en Recetor y Chámeza fueron inundados de sal vijua, lo que hizo imposible resistir la competencia con la sal compactada que se elaboraba en estas salinas²⁷⁹.

²⁷⁷ AGN, Op. Cit., Miscelánea Salinas, Rollo 15, folio 70.

²⁷⁸ AGN, Op. Cit., Salinas Boyacá, Rollo 1, Folio 528.

²⁷⁹ *Ibíd.*, Folio 148.

Otro factor que llevó al cierre de estas salinas fue por el progresivo deterioro, en especial la de la Recetor a causa de los daños producidos por las fuertes temporadas de lluvia. En mayo de 1865 se presentaron unos daños en la salina de Recetor causados por el incremento del caudal del río que pasa cerca de esa salina, lo que destruyó la muralla que protegía a la salina del mismo río. Por este hecho quedaron averiadas las dos enramadas de la salina, que servían para cubrir el horno de compactar sal y la que cubría el aljibe del agua salada y servía como depósito de leña.

Los daños impidieron que se continuara elaborando sal en Recetor porque la reparación, aunque provisional, necesitó de todos los obreros de la salina. El contratista elaborador, señor Juan Izquierdo, quien la había tomado en arriendo en 1863, consideró que él no tenía porque hacerse cargo de las averías, porque fueron causadas por el invierno. Contrario a él, el Secretario de Hacienda afirmó que de acuerdo al contrato, el señor Izquierdo había quedado obligado a conservar en buen estado todo lo que había recibido, incluida la muralla, por tanto debía hacerse cargo de su reconstrucción cuantas veces fuera destruida por el río, sin constituirse en un costo para el gobierno²⁸⁰. Finalmente el elaborador aceptó su responsabilidad y la muralla destruida en la noche del 29 de abril de 1865, para inicios de agosto ya se encontraba nuevamente en servicio²⁸¹.

Además de las anteriores causas, las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito fueron perdiendo gradualmente su importancia, aunque de forma leve, con el cierre de la salina de Pajarito a finales de la década de 1850 y la apertura de otras cerca a estas, las cuales poco a poco le fueron quitando el mercado. La pérdida de importancia fue más notoria a partir de 1868 con el cierre de la salina de Recetor como consecuencia de la continua disminución del radio de consumo de estas salinas y principalmente por el agotamiento de los recursos necesarios para

²⁸⁰AGN, Op. Cit., Salinas Boyacá, Rollo 1, folios 75 – 76.

²⁸¹Ibíd., Folio 71

la elaboración en las inmediaciones de la salina, como el combustible y el material necesario para hacer la loza. Este agotamiento produjo un conflicto entre el contratista y el Gobierno por la disputa de quien era el responsable de cuidar los elementos y bienes que quedaron en la salina. Por este conflicto y al no hacerse cargo ninguna de las partes, el invierno y el abandono dañaron gran parte de las obras, que alcanzaban un valor de 1.103 pesos²⁸².

Las pérdidas por el cierre de esa salina aumentaron por los costos que el Gobierno tuvo que hacer ante la necesidad de asignar a ese lugar empleados del resguardo para evitar el contrabando y cuidar, aunque ya tarde, los elementos y útiles que el gobierno tenía allí. Otra dificultad que produjo el cierre estuvo en que una parte importante de los habitantes de Casanare, especialmente los de las poblaciones de Pore, Nunchía, Paya, Labranzagrande y Zapatosa, quienes compraban la sal en esta salina, desde ese momento tuvieron que marchar hasta Chámeza por la vía a Recetor corriendo el riesgo de perder sus cargas y animales en el viaje por el estado precario del camino. También el cierre fomentó el contrabando de sal en las minas de Pajarito, porque después de ello fueron difíciles de controlar. Además dejó a muchas personas de ese lugar desocupadas y como único medio de subsistencia buscaron la forma de unirse y burlar el resguardo que había en Pajarito, otra parte importante de habitantes finalmente abandonó esta población²⁸³.

En abril de 1870 la fábrica de loza y otra parte de los bienes y elementos que quedaron en la salina de Recetor se quemaron como efecto del abandono, porque tanto el gobierno como el contratista se culpaban mutuamente el uno al otro de la responsabilidad del cuidado de esos bienes²⁸⁴.

²⁸²AGN.,Op. Cit Salinas Boyacá, rollo 2, folio 395 – 399.

²⁸³Ibíd. Folio 432 – 433.

²⁸⁴Ibíd., Rollo 2, folio 401.

3.6 REFORMAS A LAS SALINAS DE CHÁMEZA A FINALES DEL SIGLO XIX

En 1880, después de aproximadamente cuatro años de estar nuevamente las salinas de Recetor y Chámeza en elaboración, el señor Antonio Roldan, uno de los contratistas de estas salinas en años anteriores hasta el momento de su cierre en 1872, fue llamado a dirigir la Secretaría de Hacienda. Nombramiento que produjo fuertes reacciones por su desempeño y manejo que dio a las salinas de Chámeza.

Una vez posesionado en su cargo, uno de sus primeros decretos sobre salinas fue expedido el 10 de diciembre de 1880 con el fin de suprimir los almacenes de sal de Boyacá y Santander. Para expedir ese decreto consideró que con la continuación de los almacenes se causaba a la nación un gasto anual de más de 6.000 pesos sin tener ningún tipo de ventajas para el público. Con estos establecimientos o sin ellos se pagaba el mismo precio y además limitaba la libertad de comercio e impedía la compra de sal por parte de particulares, quienes luego la vendían en otros puntos como Sogamoso.

Siguiendo principios totalmente opuestos, el 7 de junio de 1881 expidió otro decreto con el cual se crearon este mismo tipo de almacenes oficiales en el Cauca, Tolima y Antioquia, con el objetivo, según él, de monopolizar por parte del Estado no sólo la elaboración, sino también la venta en los Estados del interior; de tal forma que le correspondía al Poder Ejecutivo buscar el beneficio tanto de la renta como de los particulares, logrando que se vendiera mayor cantidad de sal y a menor precio, en un territorio donde había sido difícil y costosa la adquisición; y la solución a este problema lo encontró en los almacenes, donde se debía vender la sal al precio oficial, lo que además del beneficio de la población, aumentaría el producto de la renta.

En 1883, siendo secretario de Hacienda el señor Aníbal Galindo, informó al Congreso que los almacenes que se habían establecido con dicho decreto, habían producido pérdidas de consideración y por ello se decretó la supresión, dejando sólo el de Ibagué²⁸⁵.

La crítica de los opositores del Gobierno la hicieron afirmado que con la eliminación de los almacenes oficiales se dio aparentemente libertad al comercio de sal en los Estados de Boyacá y Santander, territorios que se abastecían de buena parte de la sal elaborada en Chámeza que era transportada a Sogamoso, lo que llevó a que el monopolio del comercio que el Estado tenía, pasara a manos de privadas, es decir de quienes comerciaban la sal de Chámeza, quienes terminaron siendo los beneficiarios de esa medida.

Otra de las disposiciones tomadas por el señor Roldan con relación a las salinas de Chámeza durante su gestión en la Secretaría de Hacienda y que de igual forma fue criticada, fue la ejecución de dos contratos para mejorar su producción.

El primero de estos contratos, con el fin de explotar sal gema en Chámeza, se firmó el 30 de julio de 1881 y se hizo con el señor José María Cortes, el cual debía terminar en 1884, pero la sal se debía empezar a vender en marzo de 1882. El otro contrato fue concedido al mismo señor Cortes y al señor Suárez con el fin del elaborar sal, con este contrato se modificó el firmado en diciembre de 1878 sobre elaboración de sal compactada y se estipuló que mientras hubiera todos los elementos indispensables para la elaboración de sal de grano de caldero, no se elaboraría compactada. También se dejó una partida de cinco centavos de peso por cada arroba de sal vendida para el arreglo de los caminos²⁸⁶. Estos dos contratistas eran apoderados del señor Pedro Murillo, quien desde mediados del

²⁸⁵Ibíd., Pág. 41 – 42.

²⁸⁶Ibíd., Pág. 48 .

siglo XIX estuvo vinculado con la elaboración de sal más exactamente como administrador y para ese momento era el contratista elaborador.

A inicios de febrero de 1882, el contratista elaborador Pedro Murillo, informó a la Secretaría de Hacienda que no se podía iniciar la venta de sal gema en marzo de ese año porque no se había terminado el socavón por dificultades del terreno en que se estaba trabajando, y por tal razón se pidió prórroga de ocho meses, siendo aceptada por ser considerada la causa del incumplimiento como de fuerza mayor.

El 15 de noviembre del mismo año el señor Murillo volvió a solicitar una nueva prórroga de hasta por lo menos 10 meses más porque se habían presentado problemas como lluvias torrenciales, escasez de obreros y dificultades en el terreno que había sido removido, produciendo derrumbes en la obra y obstaculizando una vez más la terminación del socavón y la puesta en venta de la sal. Según el señor Murillo, sino se daba otra prórroga y se daba por terminado el contrato, él perdería mucho dinero que había invertido y el Gobierno perdería la posibilidad de una importante fuente de ingresos. Se aprobó nuevamente en diciembre, cuando era Secretario de Hacienda Aníbal Galindo²⁸⁷.

Para la ejecución del segundo contrato, con el cual se debía elaborar sal de grano de caldero, el señor Antonio Roldan como Secretario de Hacienda firmó el 21 de diciembre de 1881 con el señor José María Davinson -quien había sido contratista elaborador de las salinas de Zipaquirá-, un contrato para la preparación y montura de los calderos en las salinas de Chámeza. Con éste, el señor Davinson, además de la montura de los calderos, quedó obligado a construir en las salinas de Chámeza dos enramadas sólidas y de suficiente capacidad para edificar en cada una la hornilla en la que se debía colocar el caldero. También debía hacer los depósitos para la sal en madera, construir una chimenea para cada hornilla sobre base de piedra y cuerpo de ladrillo y entregar montados los calderos. El contrato

²⁸⁷AGN., Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, rollo 4, folios 67 – 72.

tuvo un costo de 3.200 pesos, además de 2.000 pesos del transporte del material a Chámeza y 3.900 que fue el valor del caldero, para un costo total de 9.100 pesos²⁸⁸.

Para finales de agosto de 1882 ya se habían terminado una parte de las obras que debía construir el señor Davinson, y se habían construido las dos enramadas con sus hornillas, una en la salina de Cocuachó y la otra en la de Gualivito. Las hornillas ya se habían construido con sus hogueras y puertas de arco de calicanto y ladrillo, y estaban dispuestas para recibir los calderos, tan sólo faltaba construir en cada una de las hornillas las chimeneas, pero ya estaban listos los materiales necesarios²⁸⁹.

Para 1883 estas obras ya se habían terminado pero sufrieron daños a mediados de abril, por el crecimiento y salida del cauce del río salinero. Los mayores daños se vieron en los almacenes de depósito de sal, en una de las mejores vertientes con que contaba el elaborador y en el socavón, del cual se podría explotar sal víjua. También causó daños a personas y perjudicó al gobierno²⁹⁰. Otro de los perjuicios que recibieron las nuevas obras fue la destrucción de una de las chimeneas por un rayo, siendo necesario que se reedificara casi totalmente²⁹¹. Para mediados de 1883 ya se encontraban montados los calderos.

Antes que la Secretaría de Hacienda hiciera directamente los anteriores contratos de arreglos y reparaciones en las salinas de Chámeza, el administrador hizo otros contratos. En marzo de 1881 se confirmó un contrato entre el administrador y el señor Pedro Murillo para reparar la enramada en la que se guardaba la sal

²⁸⁸BLAA. Op cit. Pág. 49.

²⁸⁹AGN., Op. Cit. Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, Rollo 4, folios 167 – 168.

²⁹⁰Ibíd. Rollo 17, folios 111.

²⁹¹Ibíd. Rollo 4, folio 697.

elaborada en la salina de Cocuachó y otra que estaba cerca al almacén, en la que se pesaba y empacaba la sal y que servía a la vez de albergue del resguardo²⁹².

En diciembre del mismo año se hizo otro contrato entre el administrador de estas salinas, el señor Joaquín Solano Ricaurte y el señor Pedro Murillo para la venta de una casa de bareque y paja que se encontraba situada en el centro de la salina, la cual serviría para el despacho del administrador; el valor de la casa fue de 200 pesos, de igual forma se firmó contrato entre el administrador y el señor Julián Rojas por un valor de 20 pesos para conducción de unos muebles a la administración de esta salina desde la ciudad de Santa Rosa; y en febrero de 1882, el elaborador, señor Vicente Mateus, construyó con autorización del Gobierno un cobertizo para el depósito de leña, que costó 180 pesos²⁹³.

En noviembre de 1882, luego del cambio de administrador, la casa que hacía poco se había comprado para la administración, ya se encontraba en un avanzado estado de deterioro, se había derrumbado una parte y por ello fue considerada por el nuevo administrador, el señor Joaquín Díaz, como inhabitable y cuyo valor no superaba, según él, 100 pesos y no los 200 que pagó el anterior administrador. Además pidió a la Secretaría de Hacienda la suma de 100 pesos para hacer las reparaciones de los daños y algunos arreglos que la hicieran habitable²⁹⁴.

Las críticas que hicieron los opositores del gobierno de restauración al desempeño del señor Antonio Roldan en la Secretaria de Hacienda, estuvieron orientadas a las inversiones hechas, en las cuales por un lado se gastaron más de 9.100 pesos en los contratos realizados directamente por él y 500 pesos en contratos ejecutados por el administrador de las salinas. Según los críticos del señor Roldan, estas inversiones no habían sido más que pérdidas porque para 1883, cuando ya se habían entregado las obras, no se había puesto a la venta la sal de

²⁹² *Ibíd.* Rollo 16, Folios 897 – 905.

²⁹³ *Ibíd.*, Folios 897 – 900.

²⁹⁴ *Ibíd.* Rollo 17, folio 164.

grano de caldero ni la sal gema; lo que se pudo comprobar porque en el informe que se entregó al Congreso del año económico 1881 - 1882, la casilla correspondiente a la cantidad de sal de grano de caldero elaborada en estas salinas apareció en blanco al igual que las sal gema. En la memoria de 1884 tampoco aparecieron estos tipos de sal, lo que mostró que se vendiendo exclusivamente sal compactada, en tan pequeña cantidad que entre el 9 de octubre de 1883 y el 31 de agosto de 1884 tan sólo se vendieron 102.387,5 kilogramos y con el producto de esta venta apenas se cubrieron los gastos de la administración, sin que registraré ingresos a la Renta de Salinas.

Por lo anterior sus críticos afirmaron:

entonces ocurre preguntar ¿que cumplimiento se dio al decreto del 20 de julio de 1881?, ¿ que se obtuvo con el gasto de compra de calderos y de la división de esta en dos, conducción a Chámeza, preparación i montura, construcción de hornilla, chimeneas enramadas, almacenes i apertura de socavones para al extracción de la sal vijua?²⁹⁵.

En 1886 se hicieron otros arreglos. En febrero el señor Pedro Murillo, contratista elaborador, presentó una solicitud para que se le diera permiso de construir un aljibe nuevo de agua salada en la salina de Cocuachó, porque el que existía desde años atrás había estado desmejorando su producción, de tal forma que para ese momento tan sólo se podía elaborar en verano en pequeñas cantidades y con mucho trabajo. El desmejoramiento de este aljibe se presentó por el secamiento del agua, porque las corrientes subterráneas cambiaron de curso, ya que el aguasal se formaba por el lavado que hacía la corriente de agua subterránea al banco de sal gema. El año anterior el contratista elaborador había gastado más de 1.000 pesos en el mejoramiento de la alberca sin tener ningún resultado favorable y estaba obligado a entregar hasta 80.000 kilogramos de sal compactada y 40.000

²⁹⁵ BLAA. Op. Cit. Folios 50 – 51.

de grano de caldero entre las dos salinas, la de Cocuachó y Gualivito y en esta última tan sólo se podían elaborar entre 12.000 y 14.000 kilogramos al mes. El 17 de marzo fue aprobada la solicitud y el 1 de julio fue entregado el nuevo aljibe por parte de contratista al administrador de las salinas²⁹⁶.

A mediados de abril de 1887 la Secretaría de Hacienda autorizó al contratista elaborador en la salina de Cocuachó la construcción del horno de compactación y la enramada que lo cubría. Esta autorización se hizo luego de que en el mes de marzo se hiciera la solicitud ante el mal estado en que se encontraban. El tiempo de construcción de estas obras fue calculado en tres meses, con un costo de por lo menos 600 pesos, además como en la salina de Gualivito tan sólo se estaban elaborando 1.000 arrobas de sal al mes, cantidad que no alcanzaba para cubrir el consumo y como era un deber del contratista velar por el buen estado de las obras, se vio en la necesidad de pedir autorización a la Secretaría de Hacienda para su construcción. Estas obras fueron entregadas al administrador de las salinas el 6 de diciembre de 1887, es decir que su construcción no se demoró tres meses como se proyectó, sino cerca de seis. En esta entrega participó el contratista elaborador señor Pedro Murillo, el administrador de las salinas Francisco Franco Amaya, Joaquín Niño como evaluador por parte de la administración de salinas, Vicente Rodríguez como evaluador por parte del contratista, y Ángel María Navas y Olegario Chaparro como testigos²⁹⁷.

A mediados de la década de 1880, luego que los conservadores llegaran al poder, se inició otro conflicto político-militar en el territorio nacional. Ante el temor de que estas salinas fueran tomadas u ocupadas por fuerzas rebeldes al igual que en los anteriores conflictos político-militares, el primero de enero de 1885 se aumentó el personal de resguardo de la salinas de Chámeza para defender los intereses nacionales ante una posible perturbación del orden público por motivo de la

²⁹⁶Ibíd., Rollo 7, folios 368 – 369 y Rollo 17, folios 291 – 293.

²⁹⁷Ibíd., Folios 394 – 397.

“guerra nacional” que se estaba viviendo en ese momento. Se aumentó en un cabo y cuatro guardas. Un mes después se consideró que el cuerpo del resguardo aún era insuficiente y por ello administrador dictó un decreto con el cual se aumentó a 29 hombres²⁹⁸.

Una vez pasaron los temores de este conflicto el administrador, Francisco Franco, volvió a reducir el personal del resguardo. En el mes de abril de este mismo año, con el propósito de economizar en los gastos de administración, se disminuyó el resguardo a 16 hombres. En diciembre se volvió a reducir, en esta ocasión por una resolución del Poder Ejecutivo y tan sólo se dejó un cabo y cuatro guardas y con lo cual se derogaron los decretos expedidos por el administrador concerniente al aumento del personal del resguardo²⁹⁹.

En enero de 1886, un mes después de haber reducido significativamente el personal del resguardo de estas salinas, la salina de Recetor fue ocupada por una veintena de hombres “regularmente armados”, quienes llegaron a este lugar con el único objetivo de elaborar sal. La ocupación de esta salina se presentó porque el contratista de las salinas de Pajarito no tenía en la de Recetor un resguardo suficiente y esta jurisdicción no le correspondía a la administración de salinas de Chámeza, en la cual el personal para ello era muy escaso. A pesar de esto, en marzo del mismo año, por medio de un decreto, el señor Franco, administrador de las salinas volvió a aumentar el personal del resguardo de las salinas de Recetor y Pajarito en 3 guardas para atender las fuentes de agusal y los bancos de sal gema que se iban a empezar a explotar nuevamente³⁰⁰.

²⁹⁸Ibíd., Folios 241 – 242.

²⁹⁹Ibíd., Folio 252, 266.

³⁰⁰Ibíd., Folio 361, 372.

4. TÉCNICAS DE ELABORACIÓN DE LA SAL

El estudio de las técnicas de elaboración de sal que se emplearon en el actual territorio colombiano desde el periodo colonial hasta mediados de la segunda mitad del siglo XIX, el de las vías que mantuvieron comunicada a las salinas en cuestión con los principales centros de consumo y que de una u otra forma facilitaron o dificultaron la circulación de este producto y las diferentes intenciones por mejorarlas, permite entender otra de las dificultades que tuvo que sortear las diferentes administraciones del periodo estudiado (1845 – 1872), para tratar de hacer de este monopolio una renta menos gravosa para los habitantes y más rentable para el Estado; de igual forma permite comprender el nivel tecnológico en medio del cual se trató de fortalecer el monopolio de la sal a partir de mediados del siglo XIX y sí ese contexto tecnológico favoreció o dificultó esos variados propósitos de hacer efectivo ese monopolio.

Por el origen de las técnicas de elaboración de sal, usadas durante gran parte del siglo XIX, no sólo en las salinas que hacen parte de esta investigación, sino también en las de más reconocida importancia –las de Zipaquirá, Nemocón y Tausa y las de Chita y Muneque– y por las similitudes en todas ellas, se hace indispensable retomar esta temática desde el periodo colonial y hacer una mirada de larga duración para comprender mejor el estado de la técnica por lo menos para la segunda mitad del siglo XIX. Por lo anterior, en la primera parte de este capítulo se abordaran las técnicas usadas durante el periodo colonial. En la segunda parte se trata la misma temática durante el siglo XIX. En la tercera se hace un acercamiento a las vías de comunicación que permitieron el comercio de la sal con los principales centros de consumo y en la última parte se hace un acercamiento a los discontinuos propósitos por mejorar las técnicas para optimizar los ingresos de ese monopolio.

4.1 LA HERENCIA COLONIAL

Aunque el periodo que hace parte de esta investigación a simple vista no pareciera tener ningún tipo de relación con el periodo inmediatamente anterior, es decir con el colonial, el estudio de las técnicas de elaboración de sal que se usaron en la segunda mitad del siglo XIX y de origen colonial e incluso prehispánico, obligan a hacer un retroceso.

La información más antigua que se ha logrado establecer sobre la explotación y comercialización de sal por los indígenas en territorio colombiano, data de 150 +/- 60 años a. C. en el sitio de Zipaquirá y unos 100 años antes para el caso de Nemocón; pero es probable que tanto en Zipaquirá como en Nemocón existan lugares donde se explotaba sal desde algunos siglos atrás, pues solamente se ha podido establecer esta fecha a partir del momento que se inició la comercialización de la sal, para lo cual fue necesario evaporarla en vasijas de barro para transportarla a grandes distancias³⁰¹.

Hasta el momento de la llegada de los europeos al Altiplano, la sal al parecer fue elaborada por las mujeres en sus casas, quienes muy probablemente llevaban la aguasal en mucuras, y si alguna persona ajena a los pueblos salineros quería hacer uso de Ésta, debía negociarla con el cacique del pueblo que poseía las fuentes.

Aún no se ha logrado determinar de forma específica las técnicas de elaboración usadas durante el periodo prehispánico, pero a pesar de ello por el tiempo de cocción necesario, que era alrededor de dos días y medio y tres noches, es muy seguro que se usó un sistema un poco más complejo que una simple olla encima de un fogón. En este proceso la cocción de la sal necesitaba de atención

³⁰¹ CARDALE DE SCHRIMPF, Marianne. Las Salinas de Zipaquirá. Su Explotación Indígena. Bogotá: Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales / Banco de la Republica. Pág. 26

permanente porque se debía de ir llenando las vasijas con aguasal a medida que esta se evaporaba, para formar las capas de sal endurecida en las paredes. Con este sistema en Zipaquirá se elaboraba sal que abastecía aproximadamente a 10.000 personas por año, lo que indica que la sal se comercializaba más allá de las fronteras del altiplano. Luego de la llegada de los europeos y la posterior repartición de los indios del altiplano en encomiendas, la sal se continuó explotando por parte de los indígenas e hizo parte de los tributos que tuvieron que pagar al igual que lo tuvieron que hacer con lana, algodón y gallinas.

Hasta mediados del siglo XVI las técnicas prehispánicas de elaboración de sal se mantuvieron casi intactas, sólo hasta después de mediados de este siglo se empezaron hacer algunas modificaciones con el propósito de aumentar la producción de sal. Para ello a partir de 1559 se aumentó el tamaño de los hornos para darles una capacidad de hasta 70 y posteriormente 150 arrobas; cambio que aunque elemental fue de gran importancia porque permitió aumentar la producción sin la necesidad de hacer mayores inversiones e innovaciones en las técnicas de elaboración de origen prehispánico. Con el mismo objetivo a partir del siglo XVII en Zipaquirá se inició la explotación de sal gema o vijúa, la cual se diluía en salmuera con el fin de aumentar la salinidad de la aguasal de las fuentes³⁰².

Para 1600 la elaboración ya era un poco más compleja que durante el periodo prehispánico, de tal forma que una salina estaba compuesta por un bohío o enramada de paja la cual cubría el horno donde se evaporaba la aguasal, una casa para el almacenamiento de la sal y enramadas para secar la leña y guardar las ollas. Las fuentes eran protegidas de la lluvia por bohíos y cerca al pueblo se encontraban las tierras fértiles en donde se hacían las sementeras necesarias para el sustento de los indios que trabajaban en la salina.

Ante la insuficiente cantidad de sal que se estaba elaborando y lo poco rentable para la Real Hacienda, luego de una visita en ese mismo año, se determinó

³⁰² *Ibíd.*, Pág. 27 – 29.

buscar un método que permitiera almacenar aguasal y para ello se hizo necesaria la construcción de albercas y por medio de canales transportar hasta éstas la aguasal que brotaba en las fuentes dispersas.

Estas primeras reformas superficiales se hicieron por determinación de la Corona Española ante la necesidad de grandes cantidades de sal para el beneficio de la plata por el sistema amalgamación en frío o de patio. Para el beneficio de la explotación de la plata se necesitaban veinticinco mil arrobas (312.500 kilogramos) de sal para dieciséis ingenios de molienda de mineral. Este sistema que empezó a usarse en el Virreinato de Nueva España donde fue inventado en 1557, se introdujo en la Nueva Granada cuando se inició la explotación de las minas de plata de Mariquita.

A demás de las anteriores reformas, el 5 de junio de 1599 el presidente de la Audiencia Francisco de Sande le correspondió dar instrucciones necesarias para la explotación de las salinas, con lo cual las salinas empezaron a ser controladas bajo el sistema de administración similar al usado posteriormente durante el periodo republicano del siglo XIX, especialmente aquellas que estaban en posesión de la Corona española en tierra de los repartimientos de Guatavita, Nemocón, Zipaquirá, sus anexos y Tausa. Estas instrucciones tuvieron una gran significación porque cambiaron la forma de trabajo, de mercado y los patrones de intercambio de los grupos indígenas productores y consumidores de la sal del altiplano. Luego de estas instrucciones, el presidente Francisco de Sande expidió una ordenanza con la cual las salinas quedaron bajo el control de la Corona a partir del 29 de junio de 1599.

4.1.1 División del trabajo. Con las anteriores reformas a finales del siglo XVI se introdujo una división sexual del trabajo, espacial y se acentuó en esta actividad al igual que en resto la sociedad colonial, la división social. Entre las indicaciones más importantes estuvo la creación de las administraciones y para ello las

poblaciones elaboradoras de sal del altiplano fueron divididas en dos partidos, uno formado por Zipaquirá y sus anexos y otro por Guatavita y Nemocón, y a cada uno de estos partidos quedó a cargo de una administración y cada una de ellas bajo la dirección de un administrador, quien era nombrado por la Audiencia exclusivamente para el beneficio de la sal. Entre sus funciones se encontraban el cuidado de las minas y fuentes de aguasal, escoger las más ricas en los repartimientos y pueblos, concentrar los mejores indios para trabajar en el beneficio de la sal, a quienes debía tratar bien, pagarles un salario y se consideraron como los más aptos aquellos que para ese momento se encontraban beneficiando sal de forma autónoma.

Los administradores también debían estar pendientes para que no faltara ninguno de los útiles necesarios para la elaboración como las ollas y leña, debía velar porque se conservaran las fuentes limpias y cubiertas, hacer construir enramadas y casas en las salinas para guardar la sal que se fuera elaborando y para secar la leña; debían asignar un terreno fértil en los pueblos para hacer las sementeras y asegurar el sustento de los indios que trabajaban en la salina, le correspondía suministrar maíz y lo demás necesario y promover el arreglo de los caminos que se dirigían a las salinas; también debía velar por la mejora y el buen funcionamiento de la elaboración de la sal, ejercer un control estricto sobre quienes trabajaban para buscar un mayor rendimiento para la Real Hacienda. El administrador recibía un salario de 600 pesos en oro de trece quilates cada año, que se pagaba del producto de la salina y en autoridad estaba por encima de los corregidores de indios.

Además de la administrador también hizo parte del cuerpo de funcionarios de cada administración un mayordomo, el padre de la doctrina, un alguacil de la sal y las unidades familiares de los indios. El mayordomo era el funcionario al que se dejaba encargado de la administración cuando su principal se ausentaba, regularmente al igual que el administrador eran españoles. El padre de la doctrina

era el encargado de pesar y contar los panes de sal cuando el administrador estaba ausente. El alguacil de la sal era un indio ladino que tenía bajo su responsabilidad la organización de los indios e indias en el trabajo y a éste se le pagaban 12 pesos anuales.

La división sexual del trabajo se dio dentro de las unidades familiares indígenas, ya que algunas actividades eran desempeñadas exclusivamente por hombres y otras tan sólo por mujeres, pero en el trabajo interactuaba la unidad familiar. Los hombres eran los encargados del corte y transporte de la leña, del acarreo de la aguasal al lugar de la cocción, actividad en la que regularmente trabajaba un hombre o los hijos y la actividad de las mujeres consistía principalmente en cocer la aguasal y atizar el fuego.

El pago por el trabajo de los indios en las salinas se hizo regularmente en especie, para ello se usaban los panes de sal que se fabricaban tradicionalmente llamados por los indios catalnicas, que eran panes de sal pequeños. Este pago se les hacía porque al parecer esto fue lo que prefirieron las indias, ya que podían continuar intercambiando sus panes por los demás productos necesarios para su supervivencia. El pago de las indias salineras lo determinaba el padre de la doctrina y el administrador, pero además de las catalnicas, a las indias se les debía dar una media de maíz.

A los indios que transportaban la leña, el administrador les pagaba cinco tomines y medio cada quince días y a cambio tenían que llevar dos cargas de leña diariamente. Después del año 1600 se ordenó que se les pagaran cada mes dos pesos de oro corriente una vez cumplido el trabajo y a las indias seis pesos de oro corriente y seis fanegas de maíz desgranado cada año, repartido en 33 indias.

En el caso de Tausa, una de las salinas anexas a las de Zipaquirá, en una hornada trabajaban once indias que eran remplazadas cada semana y se rotaban

cada tres semanas, lo que indica que trabajaban treinta y tres indias. Para el acarreo de leña se necesitaban 18 indios, los cuales transportaban dos cargas por día y dos indios eran los encargados de transportar aguasal de las fuentes a los bohíos de cocción³⁰³.

La división espacial de trabajo se dio con la elaboración o cocción de sal concentrada en algunos lugares específicos y por la elaboración de las vasijas en las que se evaporaba la aguasal en otros lugares. Estas vasijas las elaboraban los indios Coguas y los de Gachancipa y a inicios del siglo XVII se ordenó el traslado al pueblo de Zipaquirá algunos de los indios alfareros de unas capitanías de estos pueblos de indios, pero después de tres años los indios recibieron la autorización de volver a sus lugares de origen. La fabricación de las vasijas se les pagaba a los indios de acuerdo a su tamaño, precio que variaba entre un tomín y un tomín y cuatro granos. Estas vasijas denominadas gachas, elaboradas de arcilla se rompían una vez la sal estaba cocinada y tomaba forma de panes, los cuales se hacían aproximadamente de dos a tres arrobas³⁰⁴.

En este trabajo de alfarería un indio sólo hacía tres ollas por semana, pero 30 años después (1630) un solo indio ya podía elaborar hasta 20 ollas en 15 días, lo que indica que la elaboración de estas vasijas se triplicó en estos 30 años por la demanda de sal y/o por el perfeccionamiento de las técnicas de alfarería. Las vasijas que se hacían eran de varios tamaños. En 1631 para Nemocón se hacían solamente ollas grandes, para Zipaquirá se hacían de dos tamaños, de dos tomínes y de un tomín, mientras que para Tausa se hacían de un tamaño intermedio, de un tomín y medio. Con las 44 ollas que se fabricaban para Nemocón, se alcanzaban a cocinar 350 arrobas (4.375 kilogramos) de sal, es decir que cada olla tenía una capacidad de aproximadamente 8 arrobas. Las 30 que se hacían en Tausa alcanzaban para cocinar 140 arrobas (1750 kg), con una

³⁰³ GROOT DE MAHECHA, Ana Maria. Op. Cit., Pág. 31 – 43.

³⁰⁴ *Ibíd.*, Pág. 40

capacidad de aproximada de 4,5 arrobas. Es decir que una de las reformas más sustanciales introducidas por los españoles en la elaboración de la sal consistió en el aumento del tamaño de las moyas o vasijas de barro en las que se cocinaba la sal compactada.

A partir de 1622 a los indios que estaban elaborando sal y los que estaban fabricando las moyas se les aumentó el trabajo. La primera hornada que se produjo en Zipaquirá luego que se empezó a elaborar sal por cuenta de la Corona, salió el 10 de julio de 1599. Una vez se inició la elaboración bajo este control, se regularizó la elaboración y se elaboraban 44 panes de sal y trabajaban en la cocción once indias. La cocción de una hornada de sal requería dos días y tres noches y a veces hasta dos días y medio y tres noches, regularmente sólo se hacía una hornada a la semana, y en cada hornada una india cocinaba cuatro panes de sal, cada uno pesaba dos arrobas, es decir que se elaboraban aproximadamente 88 arrobas (1.100 kilogramos) de sal semanalmente. En Nemocón para una hornada de veinte panes de sal se requerían dos días, una noche y se gastaban mas de 60 cargas de leña.

A partir de septiembre de 1622 se ordenó que en Nemocón se debían elaborar 350 arrobas (4.375 kilogramos) de sal por semana para el beneficio de las minas de plata; sí la producción sobrepasaba esta cantidad los indios podían vender el excedente, pero se continuó con la libertad de venta de la sal llamada catalnicas. El precio de la sal en las minas era de dos tomines de plata cada arroba y en las minas de las Lajas era de cinco tomines y medio.

En el caso de los indios de Zipaquirá debían entregar 150 arrobas de sal para la ciudad de Santafé, a donde debían llevarla y se les pagaban dos tomines de plata, más otros dos tomines por cada ocho arrobas de sal que transportaran, al parecer en caballos. Los indios sólo podían trabajar y hacer hornos a personas que fueran autorizadas por el presidente de la Audiencia.

En el caso de los indios de Tausa debían dar 140 arrobas de sal para la ciudad de Tunja, Santafé, Muso y otras partes y haciendas circunvecinas, el precio de venta era el mismo, al igual que la libertad de venta de las catalnicas. Se encargó, como en las demás salinas, a una persona de llevar las cuentas de la sal entregada³⁰⁵.

Para 1622 en Zipaquirá había 45 hornos para la elaboración de sal bajo la administración de 10 capitanes, cada uno de ellos tenía entre tres y siete hornos, en cada uno se podía hacer una hornada de cuatro panes de tres arrobas y media cada uno, y entre doce y catorce catalnicas que daban aproximadamente tres arrobas y media. Las catalnicas pequeñas no se contaban porque pertenecían a las indias que las hacían para intercambiar en los mercados. Para hacer esta cantidad de sal necesitaban que los indios de Cogua les dieran cada semana veinte ollas grandes. De forma general en cada horno se cocinaban aproximadamente 24 arrobas en cada hornada o cada semana, es decir que entre todos los hornos se cocinaban aproximadamente 1000 kilogramos de sal a la semana entre panes y catalnicas grandes y pequeñas.

En cuanto al aumento del trabajo en la fabricación de ollas, a los indios de Cogua semanalmente se les obligaba a entregar 44 ollas de dos tomines a los indios que elaboraban sal en Nemocón, para la elaboración en Zipaquirá se les obligó a entregar 20 ollas de dos mines cada una y 30 de un tomín, y a Tausa 30 ollas de tomín y medio. También se les ordenó a los indios de Gachancipa entregar 30 ollas de un tomín a los de Nemocón, porque los indios de Cogua eran no daban abasto con las ollas necesarias³⁰⁶.

Por esa misma medida a los indios de Nemesa se les obligó a entregar a los de Nemocón 150 cargas de leña de la medida de 2 ½ varas de largo y 1 ¾ de

³⁰⁵ *Ibíd.*, Pág. 47 – 58.

³⁰⁶ *Ibíd.*, Pág. 43 – 46.

redondo semanalmente. El precio de la carga era de medio tomín puesta en los bohíos de los indios de Nemesa y un tomín en los de Nemocón. Los indios de Tasgatá debían llevar todas las semanas 50 cargas de leña a Nemesa, a precio de tomín cada carga.

Al año siguiente (1623) de haberse puesto en aplicación estas medidas con las que se aumentó el trabajo de los indios, estos empezaron a apelar ante la Audiencia para que les redujeran las cargas de trabajo ya que les era difícil cumplir con lo antes expuesto, principalmente por los conflictos que tenían los indios de Nemesa con los de Nemocón. Otra de las dificultades por la cual los indios no podían cumplir con las cargas de trabajo asignado fue por su continua muerte, especialmente los de Tausa y Zipaquirá, que disminuyeron a la mitad por una peste, igual descenso sufrieron las comunidades que les ayudaban con la leña y ollas.

En 1635 se ordenó que los indios de Nemocón entregaran 250 arrobas y que les ayudaran los indios de Cogua, Nemesa y Sesquilé con ollas y leña³⁰⁷, disminuyendo significativamente las cargas de trabajo que se asignaron 13 años antes a los indios elaboradores de sal.

El tamaño exacto de los panes de sal no se puede determinar, pero a partir de que la sal tiene una densidad de 1,62 mgs/c.c., las vasijas podían tener 46 cm de altura y 46 de diámetro máximo en el caso de las de casi 8 arrobas y de 40 cm por 40 cm las de alrededor de 4,5 arrobas, cálculo para ollas de forma subglobular.

El aumento que se hizo al tamaño de las vasijas a partir del siglo XVII, reflejó el afán de los españoles por aumentar la producción sin correr con los altos costos de construir hornos adicionales. Pero al parecer este sistema no les funcionó porque en el momento de la visita de Humboldt en 1801, las vasijas tenían una

³⁰⁷Ibíd., Pág. 47 – 58

capacidad de entre 1 ¼ y 3 arrobas. Aún no es claro por qué en las diferentes salinas se tenían diferentes tamaños para las vasijas, pero al parecer esa fue una respuesta a la cantidad de aguasal disponible, pues las salinas en las que se usaba vasijas de 1 ½ tomín tenían una menor producción de sal. También pudo ser un problema de habilidad en la construcción y manejo de los hornos, ya que la dificultad aumentaba a medida que las vasijas eran más grandes³⁰⁸.

4.1.2 Conflictos y dificultades en la elaboración. Una vez se empezó a elaborar sal por cuenta de la Corona se empezaron a presentar protestas por parte de los indios por mal trato y porque no se les permitía hacer la sal que necesitaban para obtener los demás productos necesarios por medio de intercambio y porque se excedía en el trabajo. Los indios que acarreaban leña lo tenían que hacer desde una distancia de dos leguas, debían acarrear dos cargas diarias cada uno, de lo contrario eran maltratados con prisión o azotes. Las cargas de leña eran más grandes de lo que los indios podían cargar a cuestras. La Audiencia había ordenado que se les pagaran dos pesos por cada 24 días de trabajo y que se les diera comida, pero el administrador sólo les pagaba once tomínes por cada treinta días. Esto fue causa para que los indios huyeran de los pueblos.

Otras de las dificultades por el trabajo en la elaboración de la sal, fueron los problemas de esterilidad que sufrieron las mujeres debido al calor excesivo que recibían de los hornos de cocción y que lo mitigaban mojándose en una quebrada muy fría. Además, el transporte de la leña se dificultaba porque cerca del pueblo no tenían un arcabuco y la carga era mayor de la marca debida, lo que les ocasionaba a los indios problemas especialmente en invierno por el paso de algunos ríos, donde a veces morían. Estas dificultades fueron expuestas por el cacique Fernando Paunso ante la Audiencia³⁰⁹.

³⁰⁸CARDALE, Op. Cit., Pág. 36

³⁰⁹GROOT., Op cit., Pág. 43 – 46

Los indios del altiplano volvieron a beneficiar sal de forma libre a partir del 8 de noviembre de 1617 luego que se expidió una cédula real el 31 de diciembre de 1609, que fue primeramente dirigida al Virrey del Perú y con la cual se dispuso poner fin al beneficio de la sal por cuenta de la Corona en las colonias americanas, cédula que sólo se dio a conocer en la audiencia de la Nueva Granada hasta 1617. Esta medida produjo en 1622 en Santafé y en todo el reino un escasez de sal que produjo un aumento en el precio y se paralizó la extracción de metales en las minas de plata de las lajas³¹⁰.

Los hornos, una de las construcciones y elementos más importantes en la elaboración de la sal, fueron los que menos transformaciones sufrieron con el paso del tiempo. Muy seguramente los hornos que cocinaban sal bajo el sistema prehispánico y los que se usaron a finales del siglo XVI cuando se inició la elaboración bajo el control de la Corona, no tuvieron cambios significativos a excepción del tamaño, al igual que los que se usaron hasta las primeras décadas del siglo XIX.

A principios del siglo XVII, los hornos aún carecían de chimenea o buitrón que permitiera la circulación de aire para mantener la combustión y el calor constante, manteniendo en el interior más aire del que el combustible podía consumir. Poseía forma de paralelogramo, el cual se calentaba pero muy difícilmente calentaba las cazuelas o moyas que eran un gran número y que tenían en su asiento entre tres y cuatro pulgadas de diámetro, perdiéndose el calor. Otra de las dificultades estuvo en que a medida que se evaporaba el aguasal se formaba la sal compactada, que alcanzaba 12, 14 y hasta 18 pulgadas de grosor por donde debía pasar el calor, haciendo que se consumiera gran cantidad de combustible. Se usaba una leña muy gruesa y dura y se echaba al horno en un piso sin parrilla, ocasionando que se mezclara la leña encendida con la ceniza, además el fuego

³¹⁰Ibíd. Pág. 75.

quedaba separado de las moyas a una distancia de cuatro a cuatro y medio pies, lo cual impedía que las moyas recibieran buen calor.

Lo anterior llevó a un gran gasto de combustible. Para cocinar 160.000 arrobas de sal era necesario 100.000 cargas de leña, las cuales tenían un valor de 25.000 pesos, cuando el valor total de los gastos de elaboración ascendía a 35.000 pesos, lo que equivalía a que el costo del combustible ascendía al 70% aproximadamente del total del costo de elaboración. Los demás gastos se hacían en cazuelas o moyas y en la construcción de los hornos, que se debían demoler casi en su totalidad luego de obtenida la sal compactada, en esas obras se gastaban 10.000 pesos.

Mientras estas fueron las condiciones en las que se elaboró sal hasta inicios del siglo XIX en el actual territorio colombiano, en Europa para inicios de este siglo, en las peores salinas y las más antiguas que eran las de Berchtologaden, Schwasbisch-Hall y Hallein producían por cada 100 pies cúbicos de leña de 9 a 11 quintales; en los establecimientos bien arreglados como los de Tirol, de Fraunhosen en Baviera, de Schonebeck en Magdeburgo, por la misma cantidad de leña se elaboraba de 18 a 22 quintales y en Zipaquirá con 100 pies cúbicos de leña tan solo se producía entre 12 y 14 arrobas de sal. La utilidad tanto de las salinas de Zipaquirá como las Europeas dependía de la economía del combustible usado en la fabricación³¹¹.

4.1.3 Sugerencias técnicas de Humboldt para la elaboración de sal. Dentro de la tónica de la modernización de finales del periodo colonial con la introducción del pensamiento ilustrado por medio de las reformas borbónicas, el Estado colonial trató de emular la revolución industrial europea a partir de la lucha en contra del sistema arcaico y antiliberal de los gremios, de la estructura social de

³¹¹ HUMBOLDT, F. E. A. Memoria raciocinada de las salinas de Zipaquirá. Archivos de la economía Nacional, Bogotá: Banco de la República, 1952. Pág. 17

valores, creencias y prejuicios “que estimaban como ‘viles’ los oficios manuales y de ‘baja posición social’ a quienes los ejercían”, con el propósito de dignificar las artes y los oficios mediante la alteración de los valores sociales³¹².

En cuanto a la elaboración de la sal, con el mismo objetivo de modernizar e introducir los avances técnicos desarrollados en Europa y hacer de la elaboración de la sal una verdadera industria, en 1801 Humboldt hizo una visita a las salinas de Zipaquirá y dio las recomendaciones pertinentes para abandonar el sistema que se estaba usando y adoptar los que se estaban desarrollando en las salinas Europeas. Él observó las antiguas y costosas técnicas desarrolladas por los indígenas y aún usadas tan sólo con algunas pequeñas modificaciones, en las que se continuó usando la misma mano de obra, es decir la indígena. Al observar el estado de desarrollo del sistema de elaboración de sal, afirmó que los europeos que conquistaron este país,

lejos de dar su cultura y civilización a los indios... se acomodaron por lo contrario á sus habitaciones, á sus caminos, á sus barcos y á sus estilos. En el día se hace aún en Zipaquirá, la sal como el adelantado don Gonzalo Jiménez de Quesada la vio hacer en Nemocón el año de 1537³¹³.

Para inicios del siglo XIX se construían entre 300 y 400 hornos de hasta 800 arrobas (10.000 kilogramos), cada uno costaba en promedio 15 pesos. Se fabricaban dos tipos de tiesto o moyas, los mas pequeños valían un cuartillo y los segundos medio real, los primeros tenían una capacidad de dos arrobas y los otros de cuatro, y según el cálculo de Humboldt, se rompían al año aproximadamente 50.000 de estos tiestos.

³¹² MAYOR MORA, Alberto. Cabezas duras y dedos inteligentes. Estilo de vida y cultura técnica de los artesanos colombianos de siglo XIX. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura , 1997. Pág. 19.

³¹³ HUMBOLDT, Op. Cit. Pág. 15

Por eso y buscando una forma más económica y efectiva de elaborar sal, él hizo una exposición de las medidas que se debían poner en práctica. Por tanto se debía dejar de cocinar sal en moyas y se debía usar calderas de un tamaño de 14 por 18 pies de base y 2 de profundidad; por la dificultad que representaba la construcción de estas calderas en forma circular en Zipaquirá, consideró se debían construir de planchas de hierro, que tendrían un costo aproximado de 8.000 a 10.000 pesos y podrían durar de 15 a 20 años, tiempo en el que se gastaría entre hornos y moyas aproximadamente 160.000 pesos.

Con la utilización de las calderas no sólo se ahorraría los costos de fabricación de hornos y moyas, sino también se economizaría en combustible. La construcción de estos nuevos hornos dependía de sí se usaba como combustible leña o carbón, en lo que se debía usar preferiblemente el último para evitar la destrucción masiva de los bosques.

Los hornos se debían construir bajo nuevas especificaciones técnicas, con parrillas para separar el combustible en deflagración de la ceniza, las divisiones o paredes por donde circulaba el fuego debían servir también para sostener la caldera, el piso del horno debía subir proporcionalmente para acercarse cada vez más al fondo de la caldera y para que la llama estuviera más concentrada a medida que esta perdía la fuerza. No se debía construir con paredes muy gruesas para que no absorbieran el calor; se debía evitar que el aire estuviera en reposo, que al igual que la ceniza y el carbón mezclados actuaban como resistencia a la conducción, por ello se debían construir los hornos sobre arcos. La economía del combustible se obtendría en las dimensiones del horno, al cual sólo le debía entrar el aire que estuviera en capacidad de consumir en la combustión, porque el exceso de aire frío haría circular muy rápido y sacaría el aire caliente.

La economía del combustible en estos hornos también dependía de la actividad del fuego y este último de la proporción entre la altura del cenicero y la distancia

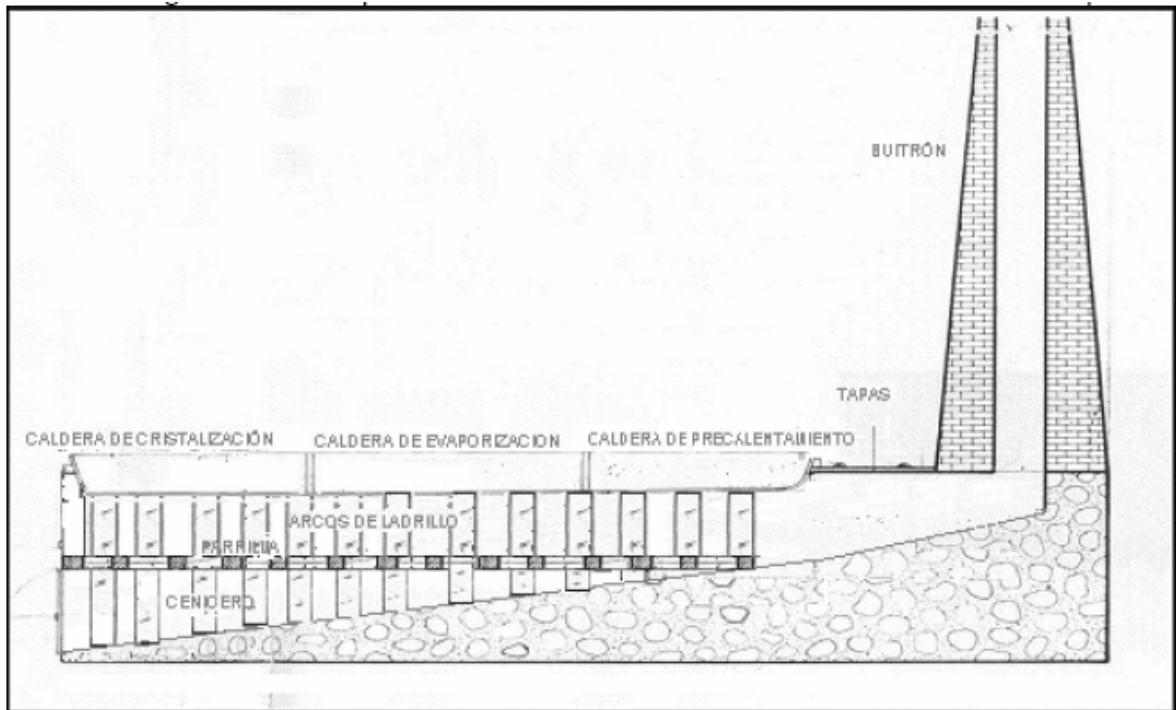
de la parrilla al fondo de las calderas, que debía estar a una proporción de 3 a 2, para que pudiera entrar en el cenicero aire del exterior, que era el encargado de mantener la combustión. Además, la altura del cañón de la chimenea también era importante, pues a mayor altura aumentaría la corriente del aire, manteniendo más activa la llama y gastando menos leña. La función de la chimenea era mantener una corriente de aire óptima que impidiera que se acumulara el humo negro y que el fuego fuera lento; el humo regularmente se pega por los rincones del horno impidiendo la conducción del calor, limitando que el líquido hirviera; para evitarlo el cañón de la chimenea debía ir mas profundo que los lugares donde se acumulaba el humo. En esta extremidad inferior del cañón de la chimenea debía haber una compuerta de corredera que permitiera graduar la corriente de aire necesaria para mantener el fuego óptimo y con lo cual se ahorraría combustible.

Otro de los lugares por donde se perdía calor era por la boca del horno, por tanto se le debía dar una forma particular. El plan de la boca del horno debía subir a las parrillas con una inclinación de 45° ya que por esta bóveda ascendente era por donde se introducía la leña. En este lugar se debían ubicar quienes controlaban el fuego del horno, ya que estaba libre del calor porque los rayos de calor en lugar de salir por la boca, pegarían contra la pared que estaba en la parte superior interna y esto permitiría que el calor se dirija hacia el interior del horno.

También se podría economizar combustible sí en lugar de evaporar aguasal y cristalizar en la misma caldera, en la caldera que se cristalizaba, la que mayor fuego y más alta temperatura recibía, se depositaba la aguasal que se encontrara en la caldera de evaporación y esta ultima se debía alimentar con el aguasal que se precalentara en la última caldera, que quedaría ubicada más cerca de la chimenea y la que menor calor recibiría. De lo contrario al echar aguasal fría a medida que el agua se evaporaba y la sal se cristalizaba y mover el liquido, este cambio de temperatura haría que se enfriara la caldera y las paredes del horno y que circulara aire frío por las paredes de la caldera, con lo cual se perdía calor.

Por ello cada vez que se reponía la aguasal evaporada por agua fría, se necesitaba mayor fuego activo, y cada vez que esto pasaba se repetían las pérdidas de calor y de combustible.

Lámina 1. Algunas de las especificaciones de los hornos de elaboración de sal dadas por Humboldt



Fuente: modificación de plano, tomado de: Gobernación del Departamento de Casanare, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Proyecto: Estudios técnicos para la producción de sal y carbón en municipios de Chámeza y Recetor. Abril del 2000.

Otro de los mecanismos que permitiría ahorrar combustible era por medio una tapadera con forma de falda y construida en madera con la cual se debían cubrir las calderas de evaporación y cristalización, y de esta forma se aislaría el fluido en evaporación de la temperatura atmosférica; a esta tapadera se le debía dejar una compuerta por un lado con la cual se regulaba el calor subiéndola o bajándola sin aumentar o disminuir el fuego. De esta forma se podía ahorrar hasta un tercio de

tiempo y combustible porque se impedía que el aire frío del exterior circulara sobre el fluido, ya que debajo de la tapa se formaba una cámara de aire caliente con el vapor que iba saliendo y de esta forma se calentaba el aguasal desde la superficie.

Para mejorar el rendimiento en la elaboración de sal se debía tener en cuenta la concentración de aguasal. No se podía poner en evaporación aguasal de menos de 18 a 20 por ciento de pureza porque se perdía mucho combustible, tampoco se podía poner la que excediera del 25 por ciento porque se cristalizaba muy rápido sin que la sal se purificara de forma adecuada durante la ebullición. Para establecer el porcentaje de salinidad del aguasal se necesitaba de un areómetro³¹⁴.

Además de las numerosas recomendaciones que hizo Humboldt sobre la elaboración de sal de forma económica, también tuvo en cuenta la dificultad que significaba la gran inversión para desarrollar este tipo de explotación en calderas. Por ello consideró que se podía tener algún tipo de economía si se continuaba cocinando sal en cazuelas o moyas pero en hornos de circulación o reverbero. Pero de igual forma podía suceder que en un horno de este tipo la primera moya u olla de barro se quebrara por exceso de calor y que la última no recibiera el calor necesario, lo cual sólo se podría solucionar “por una construcción hecha con inteligencia”³¹⁵, de tal forma que la llama en la primera cazuela la reciba a una distancia de 18 pulgadas de su fondo y en la última a 6 u 8. Pero consideró que era imposible determinar las dimensiones del horno con exactitud porque no se conocía la naturaleza de la arcilla, ni el grado de fuego que podía resistir, y si alguien aprendía las dimensiones y proporciones necesarias, estas debían modificarse según el lugar, el material con que se construyera, la clase de combustible,

³¹⁴Ibíd. Pág. 18 – 23.

³¹⁵Ibíd. Pág. 26.

y en fin, aunque es ventajoso un horno de reverbero no debe esperarse mayor utilidad, pues el mal consiste en la pérdida de combustible, que ocasionan los sedimentos en las cazuelas y las multiplicadas superficies que representan las uniones de barro entre unas y otras³¹⁶.

Humboldt también percibió la progresiva pérdida de la mano de obra indígena en estos trabajos, por las innovaciones que se debían introducir y quienes perderían gran parte de su “existencia física y de su comunidad”, su trabajo y en fin de su identidad y su cultura, lo que sería inevitable, porque sí era necesario se debían sacrificar esos privilegios en búsqueda del bien público y a cambio de ello el Gobierno debía buscar la forma de indemnizarlos³¹⁷.

Además de las salinas del Altiplano, Humboldt tuvo noticias de la existencia de sal gema en San Juan de Sesquilé y en Chámeza, esta última cerca de los Llanos de Casanare. Al parecer la sal elaborada allí y en de Recetor, al momento de su visita a Zipaquirá, no tenía un comercio tan importante como el de las salinas de Zipaquirá, pero en ellas si había un gran potencial de riqueza, por ello afirmó que si se permitía el comercio de la sal de Recetor y Chámeza por el río Meta, como antiguamente se hacía, se podría hacer un comercio muy importante con el Apure y una parte de la Guayana que se hallaba falta de este producto.

Este mismo comercio de sal ayudaría para la siembra de trigos a los vecinos de Tunja y Vélez, quienes podrían sacar sus granos por la provincia de Caracas, a la Guayana, en la Nueva Barcelona y Cumaná.³¹⁸

³¹⁶Ibíd. Pág. 27.

³¹⁷Ibíd.

³¹⁸Ibíd. Pág. 7.

4.2 TÉCNICAS Y TRABAJO DE ELABORACIÓN DE SAL DURANTE EL SIGLO XIX EN LAS SALINAS DE CHÁMEZA Y RECETOR

4.2.1 Algunas modificaciones a las técnicas durante el siglo XIX. Las técnicas usadas por los indígenas en el periodo prehispánico y que se continuaron usando con algunas pequeñas modificaciones durante la colonia bajo el control de la Corona Española por medio del Gobierno virreinal, tuvieron modificaciones sustanciales sólo hasta después de iniciado el siglo XIX.

Las primeras modificaciones a las técnicas de elaboración de sal, además de los otros aportes que hizo al desarrollo industrial primario, se hicieron gracias a los conocimientos del ingeniero Ingles Jacobo Wiesner, quien fue traído a la Nueva Granada por el Virrey-Arzobispo Caballero y Góngora junto con una comisión alemana en 1804³¹⁹. Su primer aporte fue la apertura de socavones para la explotación de sal gema, sugerida por Humboldt para el mejoramiento de la explotación de las salinas de Zipaquirá, especialmente en la mina de Rute. La construcción de este socavón se hizo en 1816 bajo dirección de Wiesner, quien desde 1808 presentó la propuesta al Gobierno Virreinal. Estos socavones funcionaron hasta 1860 y a partir de ese momento se construyeron otros similares por los extranjeros Mac Douall y Diego Davidson, quienes iniciaron la apertura en el sitio de Guaza sin tener en cuenta ningún tipo de especificación técnica.

Las demás modificaciones se empezaron a introducir 30 años después de la visita de Humboldt. En 1831, nuevamente el señor Jacobo Wiesner implantó por primera vez el uso de parrillas y chimeneas en los hornos, se sustituyó la leña por carbón, que ya había sido propuesto por Humboldt y luego por el inglés Jhon Harker quien descubrió en 1837 las hulleras de San Jorge; también se introdujeron las moyas de 40 a 50 arrobas de forma cónica a cambio de las de 2 a 4 arrobas que se

³¹⁹ POVEDA RAMOS, Gabriel. Ingeniería e historia de las técnicas (vol 1). Historia Social de la Ciencia en Colombia, tomo IV. Bogotá: Colciencias, 1993. Pág. 125.

usaron desde tiempos prehispánicos hasta entrado el siglo XIX. El empleo de calderos para hacer sal de grano fue la cuarta modificación y fue hecha en 1832 también en las salinas de Zipaquirá bajo la administración del señor Vicente Azcuénaga³²⁰.

Otro de los cambios estuvo en el tamaño de las moyas en las que se preparaba la sal compactada, el cual se aumentó nuevamente después de las primeras décadas del siglo XIX y alcanzaron una capacidad que osciló entre 90 y 120 arrobas³²¹, con unas dimensiones aproximadas de 1,20 a 1,80 metros de altura, con un diámetro en la boca que podía variar entre 1 y 1.20 metros y 0.40 a 0.50 metros de diámetro en el asiento, con una ligera forma cónica³²².

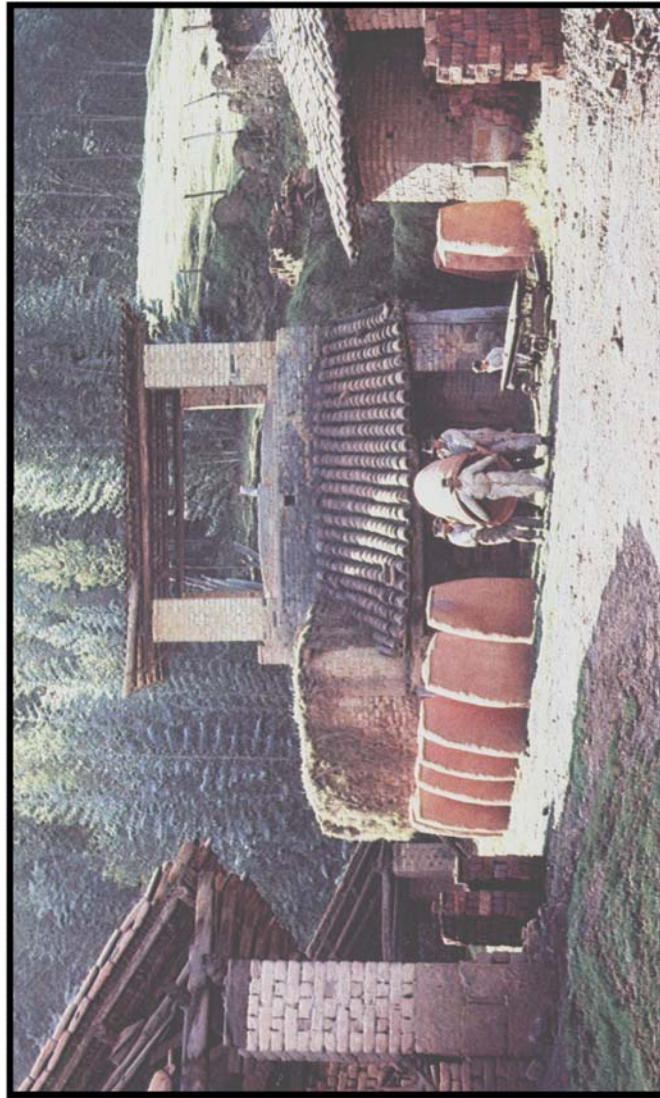
En cuanto a los hornos, al parecer desde que se le hicieron las reformas con las especificaciones que sugirió Humboldt, se hacían de adobe, tanto los de sal compactada como los de sal grano de caldero. Para la primera, el horno se hacía en forma de paralelepípedo-rectangular con paredes de 2,5 m de altura, 8 m de longitud las dos mayores y 5 m las transversales aproximadamente; el suelo no llevaba revestimiento, sino dos zanjas paralelas a los muros más largos, que se ahondaban progresivamente de la pared posterior hacía la anterior y correspondían a las bocas que se dejaban en esta pared para la introducción del combustible; la altura de estas bocas estaba dividida horizontalmente por una parrilla metálica que sostenía la lumbre y dejaba caer la ceniza. En el extremo posterior de una de las paredes mas largas y en toda la altura se dejaba un espacio abierto de 1,5 m aproximadamente, por donde entraban los obreros a instalar las moyas y sacarlas cuando estaban llenas de sal.

³²⁰ NARANJO MARTÍNEZ, Gonzalo. Salinas de Zipaquirá, proceso de elaboración. en: Revista Colombia. No 9, septiembre 15, 1910. Pág. 282 – 283.

³²¹ FLORES, Luis y MAYA VALENCIA, Eduardo. Transporte y elaboración de la sal en Zipaquirá. Estudio Lingüístico. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1947. Pág. 48

³²² *Ibíd.*, Pág. 17.

Lámina 2. Moyas u ollas usadas para la compactación de sal, su transporte hasta el horno



Fuente: CARDALE DE SCHRIMPF, Marianne. Las Salinas de Zipaquirá. Su Explotación Indígena. Bogotá: Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales / Banco de la Republica, 1981

Otra de las innovaciones estuvo en la construcción de hornos con calderos, con los cuales se podía obtener sal de grano. Para este caso, los hornos eran más largos, de 8 a 11 m, contra un ancho de 2,8 m y se dividía en dos mitades longitudinales por otra pared y a cada lado de esta llevaba una numerosa serie de arcos bajos de adobe, los cuales la protegían del exceso de calor el fondo de las

pailas; otra serie de arcos menos numerosa pero más altos, sostenían con su borde superior los fondos de las pailas.

Pero una de las modificaciones más sustanciales fue el cambio del personal que laboraba en las salinas. A medida que disminuyó la población indígena, esta mano de obra fue remplazada por obreros asalariados con funciones bien definidas en cada uno de los trabajos.

A pesar de las anteriores modificaciones que se hicieron desde inicios del siglo XIX en las salinas de Zipaquirá, en las de Chámeza sólo se hicieron algunas de ellas hasta en la década de 1880, especialmente en lo relativo a construcción de hornos para la elaboración de sal de grano y de socavones para la extracción de sal vijua, también se hicieron nuevos hornos para la compactación de sal, a los que se les construyeron nuevas chimeneas. También se construyeron nuevas enramadas en cada una de las salinas, nuevos depósitos para la sal elaborada, se repararon las demás enramadas, se compró una casa para el servicio de la administración de esas salinas, entre otros arreglos menores. Estos arreglos y modificaciones para mejorar la técnica de elaboración en esas salinas se hicieron gracias a que a partir de ese año el señor Antonio Roldán estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda.

Quizás la construcción de hornos para la fabricación de sal de grano de caldero fue la más significativa, pero a pesar de ello se continuó elaborando sal compactada por la poca demanda de la sal de grano y por las pérdidas significativas que se producían a causa del rudimentario sistema de transporte utilizado.

Las modificaciones hechas a las técnicas de elaboración de sal se hicieron en medio de un contexto en el que se manifestaron serios intentos por importar algunos de los mayores avances técnicos de carácter industrial desarrollados y

puesto en Marcha poco tiempo atrás en Europa y Estados Unidos y representados básicamente en las ferrerías y algunas fabricas. Importación que se hizo en medio de muchas dificultades y que más allá de los intentos y de los esfuerzos por establecer una industrialización incipiente, no tuvieron la significación y el efecto esperado que sí tuvo en los países originarios, muy seguramente porque no se dio a la par de otros cambios fundamentales como el transporte, a partir de la navegación a vapor y de las vías ferroviarias, los cuales fueron fundamentales para el logro del despegue del desarrollo industrial en la Europa occidental.

En cuanto a las ferrerías que se pusieron en funcionamiento a lo largo del siglo XIX, la de Pacho, fundada en 1824 fue quizás la más importante, luego le siguieron en orden de importancia la de Amaga y la de Samacá fundadas en 1833 y la de la Pradera en 1855. La ferrería de Pacho en la década siguiente a su fundación se empezó a usar tecnología relativamente nueva dentro de la esfera internacional y hacía 1835 cambió de dueño, pasando de su fundador, el ingeniero ingles Jacobo Wiesner a una sociedad conformada por los señores Pablo Morales, Diego Davidson y Alejandro Mac Doual (MacDowell), quienes estuvieron vinculados posteriormente con la elaboración de sal en la salinas de Zipaquirá y Chita (los dos últimos). Después paso a manos del técnico ingles Roberto Bunch, quien trajo nuevos técnicos de Inglaterra y a mediados de siglo se producía una gran variedad de productos, momento para el cual sólo México y Brasil tenían dos o tres ferrerías cada uno de esos países. Después de este corto periodo de auge por los resultados técnicos y económicos de la empresa, en 1896, luego de muchas vicisitudes esta ferrería fue clausurada.

La ferrería de Samacá, la cual contó con un montaje sumamente pobre, tuvo menor suerte y logró producir hierro sólo muchos años después de su montaje. Esta ferrería pasó por varios dueños y tan sólo logro ser medianamente productiva cuando el Estado de Boyacá la compró y le hizo grandes inversiones para comprar, importar y montar un moderno equipo mecánico. Sólo hasta 1882 se logró hacer la primera fundición, la cual dejó al horno averiado. Allí se trabajó

hasta 1884 en medio de muchas dificultades y ese año graves problemas obligaron a cerrarla y al año siguiente el Estado de Boyacá decidió prescindir de ella y a cambio se monto una fábrica textil.

La ferrería de la Pradera aunque fue puesta en funcionamiento desde mediados de siglo, solo hasta las dos últimas décadas se le introdujo mejoras técnicas y como efecto tuvo resultados económicos aceptables y a finales de siglo fue la más grande del país. Gran parte de sus logros se debió al trabajo del general Julio Barriga, pero que con su muerte e 1905 la ferrería cerro su producción y otros propietarios trataron de mantener sus operaciones, pero diez años después de trabajos intermitentes y con muchas dificultades se cerro definitivamente.

La ferrería de Amaga ubicada en Antioquia, fue una de las más importantes no sólo por su producción de hierro que alcanzó 1.200 toneladas anuales en la década de 1870, sino por su producción variada desde su inicio en maquinas agrícolas y mineras sencillas como despulpadoras, ruedas de pelton, bocartes para molinos y arrastres para minas, pero a pesar de ello y contrario a la demás, por la falta de carbón y tal vez por equipos inadecuados, esta ferrería nunca pudo producir hierro maleable, pero al igual que las o tras se mantuvo produciendo en medio de muchas dificultades. Esta ferrería fue la única que se mantuvo hasta bien entrado el siglo XX y con el objetivo de mantenerse, en 1931 se introdujo un nuevo horno de mayor rendimiento, pero esta ampliación se hizo precisamente en el momento que estalló la crisis financiera y económica, la cual fue incapaz de superar y la llevó a terminar su producción³²³.

Entre otras técnicas usadas durante el siglo XIX estuvieron las textiles, en las que regularmente se uso la energía humana en las operaciones de los telares por lo menos hasta finales de siglo. En cuanto a la agricultura a partir de la década de

³²³ POVEDA RAMOS, Gabriel. Op. Cit. Pág. 125 – 130. Más detalles de las diferentes técnicas que se introdujeron y los extranjeros que estuvieron inicialmente al frente de cada una de estas ferrerías se encuentran en:

1830 se iniciaron intentos por aclimatar semillas de trigo extranjero para tratar de controlar las enfermedades que se extendieron en gran parte del territorio. Durante esta misma época a Bogotá se importaron varios arados, pero su alto costo para trasportarlos impidió la importación de más maquinaria agrícola, aún durante la segunda mitad del siglo XIX.

Además de los anteriores intentos, también hubo otros por organizar una industria nacional moderna. Entre 1830 y 1845 se fundaron con ayuda estatal y mediante la concesión de algunos privilegios fábricas de loza, porcelana, papel, vidrio y cristal, tejidos de algodón e incluso algunas sustancias químicas; las cuales fueron fomentadas por la política aduanera proteccionistas. A pesar que esas empresas se hicieron con ayuda de extranjeros y de las mejoras importadas, ellas no fueron suficientes para iniciar un proceso que sacara a los principales sectores económicos tradicionales del atraso en que estuvieron durante gran parte del siglo XIX³²⁴.

Precisamente una de las grandes dificultades que impidió que estos proyectos tuvieran el efecto esperado en el transcurso de ese siglo, estuvo en la precaria o mejor la falta de formación en oficios técnicos de los nacionales que inicialmente trabajaron en esas primeras “industrias”. Al parecer quienes trabajaron en las herrerías, a excepción de los ingenieros que las dirigían, no tuvieron una formación técnica adecuada, de tal forma que tuvieron que hacer de los peones obreros que tenían que desempeñar funciones determinadas; trabajo en el cual no se uso ni siquiera regularmente a los artesanos, quienes de una u otra forma tuvieron un cúmulo de conocimientos medianamente aceptables para ese tipo de trabajos técnicos. Eso llevó a que quienes aprendieron algunos de esos oficios lo tuvieran que hacer bajo condiciones similares a las de aprendiz de artesano en el taller de

³²⁴ Algunas generalidades de la situación en que estuvo el desarrollo técnico y económico del país durante gran parte del siglo XIX se pueden encontrar en: SAFFORD, Frank. El ideal de lo practico. El desafío de formar una elite técnica y empresarial en Colombia. Bogota: Universidad Nacional / Ancora Editores, 1989. Pág. 47 – 50. y KÖNIG, Hans-Joachim. Op. Cit. Pág. 428 – 429.

su maestro, es decir en un largo aprendizaje a través de la observación, la imitación, la practica y los secretos del oficio³²⁵.

De tal forma que la introducción de mejoras técnicas en la elaboración de la sal no estuvo ajena a las dificultades por las que tuvieron que atravesar las demás técnicas importadas durante el siglo XIX, las cuales en su gran mayoría, sino fracasaron no tuvieron por lo menos el efecto esperado por

4.2.2 Bienes necesarios para la elaboración. Las salinas de Cocuachó, Gualivito y Recetor se caracterizaron porque la materia prima para la elaboración de la sal se obtenía de fuentes de aguasal, y la salina de Pajarito de una mina de sal vijua. Las salinas de Cocuachó y Gualivito ubicadas muy cerca de Chámeza a 30 metros de la orilla del río salinero, separadas una de otra a una distancia de 550 metros, producían (y aún producen) aguasal con una concentración de 23,5 y 22 grados respectivamente. El aljibe de la salina de Cocuachó, donde brotaba la aguasal y se depositaba, estaba formado sobre una veta de sal. El aljibe de la salina de Gualivito tenía características similares al anterior y en esta salina se facilitaba aún más la explotación de la sal vijúa sí se hubiera hecho. Para mediados del siglo XIX estas dos salinas estuvieron en capacidad de producir hasta 100.000 kilogramos de sal al mes y pudo ser mayor sí se hubiera explotado las vetas de sal vijúa y sí esa sal se hubiera mezclado con aguasal para aumentar la concentración como se hizo en Zipaquirá. La sal que se elaboró en estas dos salinas, fue considerada como la de mejor calidad de todo el país³²⁶.

A diferencia de las fuentes de las salinas de Chámeza, el fondo del aljibe de la salina de Recetor no estaba compuesto por una veta de sal, sino en éste se recogían las corrientes subterráneas de aguasal que por allí circulaban. Esta fuente producía aguasal con una concentración que variaba entre los 16 y los 18

³²⁵ Más detalles de las formas de aprendizaje tanto artesanal como el de “oficios técnicos” de las herrerías se pueden ver en: MAYOR MORA, Alberto. Op. Cit.

³²⁶ D. O. 1423 (30 de diciembre de 1868) Pág. 2375

grados de concentración o saturación. La sal que allí se elaboraba también era de buena calidad pero no igual a la de las salinas de Chámeza, esta salina tenía una capacidad de producción de sólo 200.000 kilogramos de sal al año pero regularmente tan sólo se explotó el 50% por el mal estado de sus caminos. En esta salina, contrario a las de Chámeza, los bosques de donde se extraía el combustible estaban a más de una legua de distancia y eso aumentaba en más del 50% el valor de la leña con relación a las salina de Chámeza³²⁷.

En la salina de Pajarito fue en la única que se explotó sal vijua de forma sistemática cuando estuvo en explotación durante el siglo XIX. Al parecer este fue el primer lugar en el que se explotó sal luego de la llegada de los europeos y de la reducción y repartimiento en encomiendas los indios de este territorio. Para mediados del siglo XIX Pajarito se encontraba ubicada a orillas del río Vijua (Cusiana) al lado de un derrumbe. Por la descripción de este lugar, al parecer fue donde se ubicó el pueblo de indios llamado Vijua, compuesto por indios dedicados a la explotación de sal durante la colonia hasta inicios del siglo XVIII, momento en el que un derrumbe tapó la mina y por ese motivo este pueblo fue trasladado a y se anexó a Chámeza en 1708³²⁸.

Para mediados del siglo XIX esta salina se estaba explotando pero fue cerrada en 1858 por la competencia que le hizo a las salinas de Chámeza luego que se pusieron en explotación en a partir de 1848 y que fueron ganando importancia. En 1868, producto de un derrumbe la veta de sal quedó al descubierto y se alcanzó a ver un filo de aproximadamente 6 metros de longitud y uno de ancho, magnitud que variaba de acuerdo a como corría la tierra por efecto del derrumbe. En este mismo año se rodó un trozo de por lo menos unos 6.000 kilogramos de peso y bajaron pedazos tan grandes que en una ocasión uno de ellos cambió el curso del río por cerca de 12 horas. A unos setenta y cinco metros más abajo de la veta que estaba al descubierto, había otro derrumbe más grande y al frente se encontraban

³²⁷ AGN., Op. Cit. Salinas Boyacá, Rollo 7, Folio 9.

³²⁸ OVIEDO, Basilio Vicente de. Cualidades y riquezas de Nuevo Reino de Granada. Bucaramanga: Gobernación de Santander, 1990. Pág. 298.

ubicadas las fabricas, los calderos y el aljibe de saturación, de lo cual para ese momento, después de una década de no estar en explotación esta mina, no quedaba absolutamente nada, y lo que no era cause del río era un playón lleno de piedra y tan sólo se veía en medio de las corrientes algunos estacones donde estaba la alberca. Cerca de donde quedaban las fábricas habían abundantes bosques de donde se sacaba la leña que sirvió de combustible y podía volver a servir si se explotaba nuevamente sal³²⁹.

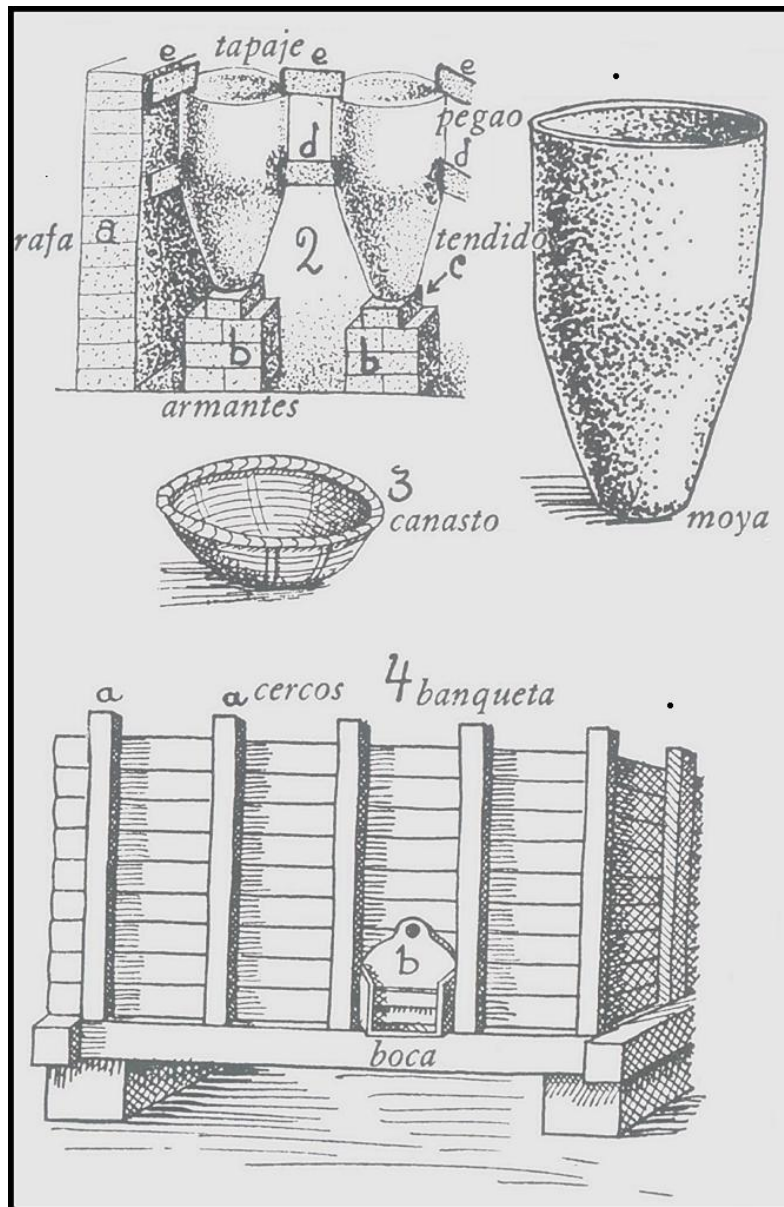
Hasta 1838, la leña que se usaba como combustible en la cocción y la arcilla para la fabricación de las moyas no tenían ningún costo al elaborador o eran menores porque a estos materiales podía acceder cualquier persona, privilegio que para 1843 ya se había perdido. En el caso de las salinas de Recetor y Pajarito, los elaboradores se habían apoderado de los terrenos en los que se encontraban dichos materiales. Ante el monopolio que se empezó a ejercer desde antes que se abriera nuevamente la salina de Chámeza, luego de estar cerrada desde 1838, el gobernador de la Provincia de Casanare informó al Gobierno nacional que “ni io (el gobernador) creo que ni el Gobierno mismo podrá calcular las trabas i embarazos que opondrán dichos empresarios a los que quieran elaborar sales en Gualivito i Cocuacho, cualquiera que sea el sistema que se adopte...”³³⁰.

Para 1868 los terrenos que quedaban alrededor de las salinas de Chámeza y de los cuales se extraían los materiales necesarios para la elaboración de sal, eran de propiedad del señor Isaías Franco, quien los compró al señor Ricardo Roldan. Estos terrenos tenía en término medio, tanto de latitud como de longitud de cuarenta y cinco mil a cincuenta mil metros. En medio de estos terrenos quedaban las salinas y de ellos se extraía el combustible para la cocción de la sal y los cortes de donde se estaba extrayendo para este año, estaban a una distancia de casi dos mil metros de la fábrica. Estos bosques luego que se extraía la leña se demoraban alrededor de cinco años en volver a dar corte.

³²⁹ AGN., Op. Cit Salinas Boyacá, Rollo 7, folio 19 – 20

³³⁰ CDHR-UIS., Op. Cit., Rollo 160, folios 586 y 589

Lámina 3. Colocación de las mojas en el horno de compactación de sal y algunos de los principales instrumentos necesarios para la elaboración



Fuente: FLORES, Luis, y MAYA VALENCIA, Eduardo. Transporte y elaboración de la sal en Zipaquirá. Estudio Lingüístico. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1947.

Dentro de estos mismos terrenos, en el lado bajo de la salina de Gualivito, a unos mil doscientos metros, cerca al río salinero, había una veta de carbón, la cual tenía un grosor de treinta centímetros; a un poco más de cinco mil metros estaba la

mina de Sinagasa, que tenía un grosor de medio metro aproximadamente; a unos siete mil metros estaba la mina de Guruvita, en donde había una veta de casi dos metros de grosor y a unos quince mil metros estaba la mina de Visinaca, la cual tenía un grosor de nueve a diez metros y de donde se podría obtener carbón de buena calidad. De todas estas minas se envió muestras al Gobierno Nacional.

Ante las riquezas que se encontraban en estos terrenos, el visitador que estuvo en las salinas en este año, afirmó que el Gobierno debería con gran urgencia mandar construir el socavón para la extracción de sal vijúa en la salina de Gualivito, construir caminos entre las salinas y las minas de carbón y añadió:

En estas salinas el Gobierno tiene una riqueza incalculable que merece conocerse mejor i poco significaría el gasto que índico, cuando le dara el resultado infalible de cuantiosas economias i caso de importanes mejoras para territorios donde esta vinculado el mejor porvenir de Colombia³³¹.

Además de los aljibes y los bosques de donde se extraía la leña para el combustible, también hicieron parte de las salinas otros bienes. En la salina de Cocuachó el aljibe se encontraba cubierto en su interior con madera para evitar los derrumbes y estaba protegido por una enramada de madera y paja, para el bombeo de la aguasal habían dos bombas de guadua y una canoa de madera, para la elaboración de sal compactada había un horno grande con dos enramadas de madera y paja, para el transporte de la aguasal de la canoa hasta el horno habían nueve botes, para el deposito de la leña había una enramada, otra para el pesar la sal y un almacén para depositar sal compactada de las mismas características que las enramadas y con cerradura. En la salina de Gualivito el aljibe también estaba recubierto con madera y protegido con una enramada, había una canoa para depositar la aguasal, una enramada pequeña para depositar la leña, un horno pequeño para cocinar sal con su correspondiente enramada de

³³¹AGN., Op. Cit., Fondo Salinas Boyacá, Rollo 7, folio 14 r.

madera y paja, y un almacén seguro de madera para depositar la sal compactada. En la salina de Recetor hasta antes de su cierre en 1868, el aljibe estuvo recubierto con madera y protegido con una enramada que servía a la vez para depositar la leña, una muralla que salvaguardaba la salina de las avenidas del río, dos bombas de guadua para extraer el agua del aljibe, catorce botas de cuero para el transporte del aguasal del aljibe al horno, un horno de compactar sal con su correspondientes enramada y la locería donde se elaboraban las moyas de arcillas para la cocción de la sal compactada compuesta por un horno y una enramada. Todas estas obras y bienes eran propiedad del Estado y eran las que le entregaba a los contrastas y a diferencia de la salina de Recetor en las de Chámeza las locerías eran de propiedad privada³³² al igual que los terrenos y bosques de donde se obtenía el combustible.

La diferencia de estas salinas a las de Zipaquirá en cuanto a las obras estuvo principalmente en el tamaño de los hornos y en la estructura de las enramadas de los hornos, en donde estaban construidas con una doble caída de agua y tenían una claraboya abierta en dirección vertical sobre los recipientes en que se cocinaba la sal. En estas enramadas el techo podía estar hecho de en teja de barro o palma y sostenido por columnas de ladrillo, madera o incluso de adobe en algunos trechos³³³.

4.2.3 Mano de obra necesaria y proceso de elaboración. Antes de la elaboración de la sal, en las salinas se debía preparar todos los materiales necesarios para el proceso, como el combustible o leña y las moyas de arcilla. En las salinas de Chámeza y Recetor al igual que en las de Chita en las que se uso regularmente leña como combustible, bajo costo del contratista elaborador, se empleó obreros para cortar, picar, rajar y juntar la leña necesaria en los cortes de las montañas y acercarla hasta ciertos puntos por medio de cabuyas o cuerdas

³³² AGN, Op. Cit, Miscelánea Salinas, Rollo 1, folios 86 – 89.

³³³ FLORES, Luis, y MAYA VALENCIA, Eduardo. Transporte y elaboración de la sal en Zipaquirá. Estudio Lingüístico. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1947. Pág. 43.

colgantes que servían para pasar las cargas de un cerro a otro. Para el caso de las salinas en cuestión el número de trabajadores para esta labor pudo ser de aproximadamente de 30 obreros (20 para las salinas de Chámeza y 10 para la de Recetor), quienes trabajaban hasta 25 jornales al mes, cada uno de 10 horas. Pero además de las leñas que se cortaban por estos trabajadores vinculados directamente con la elaboración, buena parte de la leña necesaria para la elaboración de sal y para la fabricación de las moyas era necesario que el contratista las comprara a los campesinos de estas poblaciones, las cuales se les pagaba a precios diferentes dependiendo su calidad; suma que podía ascender hasta en 1.000 pesos mensuales.

En cuanto a las moyas en las que se compactaba la sal, para este trabajo se pudo llegar a emplear hasta 10 obreros (7 para las fabricas de loza de las salinas de Chámeza y 3 para la de Recetor), quienes se dedicaban exclusivamente a esta labor y para ello era necesario que cada uno trabajara hasta 22 jornales al mes. Además de la fabricación de las lozas, también era parte de su trabajo el transporte de las moyas hasta los hornos y su posterior armado en los hornos³³⁴.

Propiamente en la salina se necesitaba de un número de obreros encargados de acercar la leña de los lugares en los que la dejaban hasta las salinas. Para esa labor fue necesario de por lo menos hasta 6 cabuyadores (4 en Chámeza y dos en recetor), quienes eran los que transportaban la leña por cuerdas colgantes hasta las salinas y de allí eran cargadas hasta las enramadas por otro número igual de obreros (2 para cada salina). Estos obreros trabajan al mes aproximadamente 22 jornales de 10 horas cada uno.

Una vez montadas las moyas, listos los hornos y todos los elementos necesarios para la compactación de sal, la elaboración iniciaba prendiendo fuego para calentar las moyas hasta lograr la temperatura adecuada, la cual se probaba

³³⁴ AGN, Op. Cit., Salinas Boyacá, Rollo 8, Folios 741 – 746.

echando un poco de aguasal en las moyas y cuando chirriaba bastante era el punto en el que se podía comenzar la cocción, esta fase de precalentamiento del horno duraba alrededor de 24 horas. Sobre la capa de arcilla que cubría la superficie del horno se echaba una capa de cal y sal humedecida con agua para cerrar todas aquellas grietas por donde se pudieran escapar los gases de la combustión, a esta mezcla se le llamaba “murriao”³³⁵. Una vez que estaban calientes las moyas se les ponía a cada una, una porción de esta misma mezcla. Luego que el calor la secaba, se añadía dos o tres veces más consecutivamente para que la moya cogiera “cimiento... y fuerza el asiento”. Una vez seca la última porción se agregaba un poco de sal en grano y se empezaban a llenar las vasijas con salmuera, sin llenarla totalmente. A medida que se evaporaba el agua se agregaban nuevas cantidades hasta que la sal precipitada llegaba al borde de las moyas. En el curso de la evaporación, la sal que iba quedando se apretaba con un pisón de tabla de 2,5 metros aproximadamente de longitud, con el que se compactaba.

La prolongada y fuerte exposición al calor agrietaba las ollas, haciendo necesario tapar estas hendiduras con un pedazo de hojalata que se colocaba en la abertura, la cual se cubría con salmuera caliente y espesa, y esta mezcla hacía de pegante. Durante este proceso no todas las moyas se alcanzaban a llenar completamente, las que se encontraban más lejos de la fuerza del fuego y cerca de la chimenea, que eran las que menos calor recibían, se terminaban de llenar con sal de caldero o con sal compactada triturada, de esta forma todas las vasijas quedaban igualmente llenas de sal a la terminación del horneo, es decir a los 16, 18, 20 o incluso hasta los 25 días, dependiendo el tamaño del horno, de las moyas y de la calidad del combustible. Una vez se llegaba a este momento se suspendía el fuego, se dejaba enfriar por unos días, se quitaba la tapa con que se cubría la superficie del horno, se hendían o rompían las moyas por los bordes, se rompía el horno por un lado y se tumban las moyas sobre el patio en donde se acaban de

³³⁵ FLORES, Luis, y MAYA VALENCIA, Eduardo. Op. Cit. Pág. 29

romper; el cono de sal compactado se partía en trozos manejables y se quitaban los trozos de loza adheridos. A este trabajo se le llamaba deshorne.

Lámina 4. Horno de compactación de sal listo para iniciar la cocción



Fuente: CARDALE DE SCHRIMPPFF, Marianne. Las Salinas de Zipaquirá. Su Explotación Indígena. Bogotá: Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales / Banco de la Republica.

Al conjunto de pedazos de moya se les llamaba tiestos y a los más pequeños mugre, los que posteriormente se botaban, los fragmentos de moya más grandes en los que quedaba adherida sal, se recogían en un recipiente para utilizarlo en la preparación de salmuera. Los bloques de sal se guardaban en un depósito o almacén, donde posteriormente se ponía a la venta al público³³⁶.

En este proceso de elaboración se debía trabajar continuamente y por ello en las dos salinas de Chámeza y la de Recetor trabajaban 6 horneros, 6 hornilleros, 6 bomberos, 6 cargadores de leña de las enramadas a los hornos (2 en cada salina), 3 saneadores y 3 cargadores-pesadores de sal (uno en cada salina). Los horneros, hornilleros y bomberos trabajaban al mes 17 jornales diurnos y 17 nocturnos y los cargadores de leña trabajaban 14 diurnos y 14 nocturnos; es decir que estos obreros se dividían el trabajo en periodos de 12 horas, de tal forma que trabajaban dos jornales seguidos o 24 horas y descansaban otras 24 horas y de esa forma el trabajo no se detenía durante el proceso de compactación. De estos obreros los cargadores-pesadores y los saneadores eran los únicos que trabajaban en jornadas diurnas, los primeros de lunes a viernes (22 jornales) y los segundos tan sólo 10 jornales al mes.

Los horneros eran los encargados de dirigir la compactación en cada una de sus jornadas de trabajo y los hornilleros eran sus ayudantes, quienes estaban encargados de mantener en buen estado el fuego de los hornos echando leña y sacando la ceniza, los bomberos eran los encargados de extraer la aguasal de los aljibes, la cual era transportada hasta los hornos por los mismos cargadores de leña y los saneadores les correspondía curar los hornos y las moyas en medio del proceso de compactación cuando se rompían por efecto del calor.

³³⁶Ibíd., Pág. 31 – 32.

Del cómputo hecho hasta el momento para las salinas de Chámeza y Recetor, se puede afirmar que allí trabajan aproximadamente 70 obreros de forma directa³³⁷ y para 1855 cada uno de estos obreros, tanto los encargados de cortar la leña, los fabricantes de las moyas y los que trabajaban directamente en la elaboración ganaban por cada jornal 20 centavos de peso y para 1876 ganaban 30 centavos.

Medio siglo después de Humboldt haber hecho los cálculos del alto costo del combustible dentro de los gastos de elaboración, de haber determinado igualmente el alto costo de las moyas en las salinas de Zipaquirá y de haber hecho algunas recomendaciones técnicas para evitarlo; en las salinas de Chita el combustible y las moyas continuaban costando aproximadamente el 70% del total de los gastos de elaboración. En 1855 se hizo el cómputo del total de gastos de elaboración de un mes, de donde resultó que de 2.575 pesos, sólo se gastaban 286 pesos en salarios de obreros que trabajaban directamente en la salina, sin hacer cuenta de los obreros que trabajaban directamente con el elaborador en la consecución del combustible y se gastaban 1.875 pesos en gastos eventuales de leña y moyas, y 414 en gastos varios y entre esta última cantidad el arrendamiento de los bosques³³⁸.

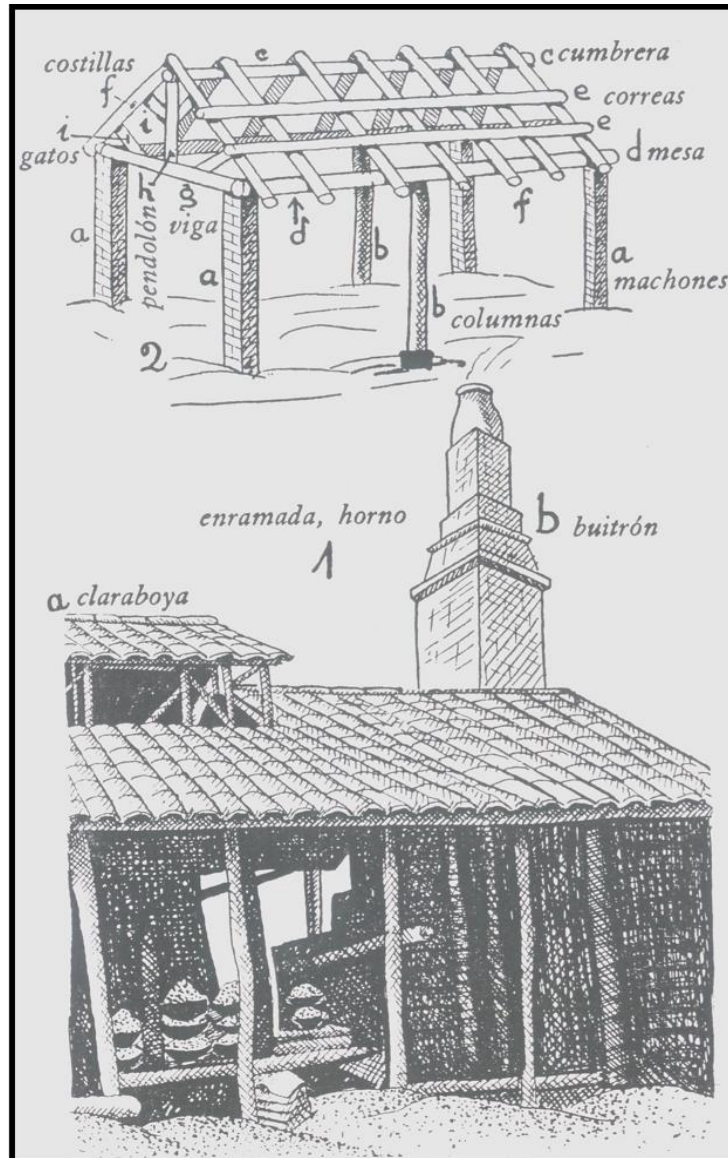
De lo anterior se puede deducir que en salarios de obreros se gastaba aproximadamente el 11% y en gastos de leña y loza se gastaban el 72%. Esto indica que los costos del combustible para el caso de la salina de Chita continuaron siendo altos. Pero de acuerdo al cómputo hecho para las salinas de Chámeza y Recetor los costos del combustible pudieron ser aún más altos que en

³³⁷ Este cálculo fue hecho a partir de información encontrada sobre los obreros que trabajaban en las salinas de Chita, para dicho cálculo se tuvo en cuenta que en las salinas de Chámeza y Recetor se elaboraba menor cantidad, pero sin dejar de lado que estas salinas y en especial la de Recetor se encontraban separadas, lo que implicó que los costos de elaboración por la mano de obra fueran mayores al no poder concentrar todas las labores en un solo lugar como sí se dio en Chita e inclusive en Zipaquirá.

³³⁸ G. O. 1835 (4 de julio de 1855) correspondencia enviada por el señor elaborador de sales de Zipaquirá Mac Douall al Secretario de Hacienda.

las salinas de Zipaquirá (de acuerdo al cálculo hecho por Humboldt) y para las salinas de Chita.

Lámina 5. Enramada del horno y su estructura



Fuente: FLORES, Luis, y MAYA VALENCIA, Eduardo. Transporte y elaboración de la sal en Zipaquirá. Estudio Lingüístico. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1947.

De un total aproximado de 1539 pesos en gastos, teniendo sólo en cuenta los salarios de los obreros y los costos del combustible, en este último se gastó aproximadamente 1.225 pesos, equivalente al 80% y el restante se gastó en el pago de los obreros. En ese 80% se contó el pago de jornales de los obreros dedicados al corte de la leña y el pago de la leña que se compraba a los campesinos; de donde resultó que en la primera cuantía sólo se gastó aproximadamente 225 pesos y en la segunda 1.000 pesos. Es decir que una buena parte de la población estuvo vinculada con la explotación de las salinas por medio de la consecución del combustible. Pues si al elaborador mensualmente le costaba aproximadamente 225 pesos 30 obreros, con los 1.000 pesos que pagaba a los campesinos por el combustible que ellos le vendían, además de los ya mencionados, se vinculaban de forma directa con la explotación aproximadamente más de 130 personas, que sumadas a las otras 70 contratadas por el elaborador daría un total aproximado de 200 personas, en un momento que en estas dos poblaciones tenían cerca de 900 habitantes (Chámeza 607 y Recetor 285)³³⁹, es decir que estuvo vinculada de forma directa con la explotación de la sal un poco más del 20% de estas poblaciones.

Para el caso de la elaboración de sal grano de caldero, de la que no se elaboró en Chámeza y Recetor por lo menos en periodo analizado y en las salinas de Zipaquirá y Chita sólo se hizo en pequeña proporción en relación con la compactada, estos hornos, contrario a los de compactar sal, sí tuvieron una durabilidad prolongada porque no era necesario desbaratarlo después de cada hornada, puesto que la cocción se hacía en calderas metálicas. Para iniciar este proceso, una vez todo estaba listo para iniciar la elaboración, las calderas se llenaban de salmuera y a medida que iba quedando sal en el fondo por efecto de la evaporación de agua, la sal se sacaba con una pala de mango largo y se echaba en cestas o canastos ligeramente cónicos de 0,50 m de diámetro. Las cestas se apoyaban en dos maderos que se tendían encima de las calderas, allí

³³⁹ G. O. 1335 (martes 6 de abril de 1852) Suplemento.

se colocaban hasta cinco cestas una encima de otra y se dejan bastante rato para que escurriera el agua. Cuando se terminaba de sacar la sal, se desprendía con una barra metálica la adherida al asiento de los calderos y se agregaba sobre el líquido restante aguasal, también se agregaba un poco de cal en solución para que aumentara la pureza del producto.

El caldero de cada uno de estos hornos de elaborar sal de grano, estaba regularmente compuesto por 56 planchas de fondo, 20 planchas curvas y 12 bandas, de igual forma se necesitaba 3.700 remaches, 3 puertas, la correspondiente parrilla donde se montaba en el horno y también se necesitaba aproximadamente 100 kilogramos de limadura de hierro para zulaquear le caldero. Las dimensiones del caldero una vez montado, era de aproximadamente siete metros de largo, 5 de ancho y 45 centímetros de profundidad³⁴⁰.

En 1856, después de más de 20 años de haberse introducido en la elaboración de sal las recomendaciones que Humboldt hizo a inicios del siglo XIX, en lo relativo al uso de pailas o calderos y hornos de reverbero para la elaboración de sal de grano en Zipaquirá, tan sólo se elaboraba una pequeña proporción de sal de grano y la costosa sal compactada continuó ocupando el lugar hegemónico. Dicha medida se tomó con el objetivo de aumentar la producción a menores costos que el sistema de compactación, poder venderla a menor precio, hacer competencia a la sal de contrabando, beneficiar a los contribuyentes y aumentar los ingresos de la renta de salinas. Con el propósito inicial de poner en practica dichas medidas en la década de 1830, también se pretendió cesar definitivamente la elaboración de la sal compactada por la gran cantidad de recursos necesarios que se necesitaban, como cantidades inagotables de combustible que debían ser grandes minas de carbón o grandes extensiones de bosques, fabricas de loza, minas de barro de donde se extraía la materia prima para la elaboración de las moyas, muchos hornos, gran número de obreros que debían construir los hornos para luego

³⁴⁰ D. O. 1461 (12 de febrero de 1869) Pág. 147

destruirlos y de esa forma poder extraer la sal elaborada; recursos que por su difícil acceso dificultaban el aumento de la elaboración de ese tipo de sal³⁴¹.

Lámina 6. Deshorne de la sal compactada



Fuente: GROOT DE MAHECHA, Ana Maria. Los pueblos de la sal en altiplano de Bogotá, Nueva Granada, 1537 – 1640.

³⁴¹ G. O. 1970. (15 de mayo de 1856) Pág. 377.

A pesar de todas esas buenas intenciones con las que se introdujeron esas mejoras, la sal compactada se continuó elaborando preferiblemente y los hornos de reverbero y pailas se utilizaron para acelerar un poco el proceso de elaboración de la sal compactada. Los hornos que se hicieron para la elaboración de sal de grano se usaron para evaporizar el agua y a medida que se obtenía sal cristalizada, esta se trasladaba a las moyas en las que luego se compactaba; de tal forma que los objetivos ya mencionados se desvirtuaron.

La inclinación a continuar elaborando sal compactada a pesar de la introducción de las mejoras técnicas para elaborar sal de grano de caldero, fue determinada en gran parte por las características de la primera, porque su textura compacta y maciza le daba una mayor resistencia ante los factores externos como el agua, el sol, la humedad y los cambios climáticos, a los que se exponía cuando era transportada a largas distancias a lomo de mula, por caminos en estado precario, especialmente en los malos pasos de los ríos. En cambio la sal de caldero o grano, aunque tuviera el mejor empaque, no resistía dichas condiciones, por ser un elemento muy delicado y voluminoso, lo que producía grandes mermas en su acarreo.

El transporte de la sal que se debía hacer por vías en muy mal estado aumentaba el costo de la sal a los consumidores finales, por tanto el precio de la sal en la salina no era el mismo que en los lugares lejanos de consumo, lo que llevaba a que se diera una relación directa entre la distancia a la cual se debía llevar la sal y su precio. Por esta razón quienes defendían la continuidad de la elaboración de sal compactada, que regularmente eran los contratistas elaboradores³⁴², pedían que se hiciera una comparación entre los costos de elaboración de la compactada

³⁴² Esta fue la respuesta de los contratistas elaboradores de sal de Zipaquirá, señores Mac Douall i Eusebio Bernal luego que una comisión presentara una propuesta al congreso con la intención de modificar la ley de salinas y de dejar al Estado solo la venta de la sal gema y las otras dejarla a particulares.

y los costos de empaque y las pérdidas en el transporte de la sal de grano, lo que arrojaría resultados ventajosos para la sal compactada³⁴³.

4.3 CAMINOS QUE CONDUJERON A LAS SALINAS DE CHÁMEZA Y RECETOR

Los estudios históricos de los caminos o vías de comunicación "son una buena fuente de información sobre los procesos sociales, políticos y económicos"³⁴⁴ de una determinada región. Para el caso de esta investigación los caminos reflejan de muy buena forma la importancia del comercio de la sal y el papel determinante que en muchos casos tuvieron en la importancia de esas salinas para el abastecimiento de gran parte de los territorios de Casanare, buena parte del oriente del oriente de Boyacá e incluso algunas poblaciones de Santander. Caminos que además de la integración social y económica, tuvieron un papel primordial en la integración política a partir de la política fiscal que se desarrolló en estos territorios por medio del monopolio de la sal, con el cual se buscó aumentar el radio de consumo, eliminar el contrabando y aumentar los recaudos de dicha renta.

Si bien es cierto que de estas salinas se pudo llegar a abastecer más aproximadamente 150.000 personas, su importancia real y la de los caminos por los que circuló este artículo, no sólo radicó en el abastecimiento de un bien indispensable para los seres humanos. La importancia fundamental de estas salinas en la región que se configuró por su radio de consumo, estuvo en que a partir del monopolio de la sal y el correspondiente recaudo que hizo el Estado, éste logró integrar a un importante número de habitantes a partir de uno de los más importantes ramos del monopolio fiscal. Por lo mismo el estado de cada uno de los caminos fue determinante en el logro o fracaso del objetivo de integración

³⁴³G. O. 1974 (21 de mayo de 1856)

³⁴⁴ LANGEBACK, Carl Henrik y otros. Por los caminos del pie de monte. Una historia de las comunicaciones entre los andes orientales y los llanos. Siglo XVI - XIX. Bogotá: Universidad de los Andes, 2000. Pág. 8

de estos territorios con el Estado, ya que ellos facilitaban el comercio fluido de la sal o lo dificultaban por los altos costos del transporte y de paso fomentaban el contrabando para que ciertas poblaciones se pudieran abastecerse de la sal necesaria y a precios asequibles para ellos.

Desde el periodo colonial por los caminos que se construyeron y que comunicaron los principales centros del virreinato, los medios de transporte fueron los mismos hasta casi finales del siglo XIX, momento a partir del cual se empezó a introducir algunas vías férreas. Pero antes de este mejoramiento de algunas de las principales vías de comunicación, las vías terrestres solamente eran senderos para peatones y bestias, contruidos sin ningún tipo de técnica más que el conocimiento empírico de los terrenos y de las rutas. Esas precarias condiciones de las vías sumado al factor de la geografía del país, quizá el central, el de ser a la vez tropical y montañosa, facilitaron que en épocas de invierno esas rutas se convirtieran en fangales y sumado los derrumbe, los hacían intransitables, lo cual contribuyo a que sus habitantes estuvieran prácticamente aislados unos de otros, lo cual favoreció el estancamiento económico y la desestimulación del desarrollo de un mercado nacional.

Conocedores de esa realidad los gobiernos republicanos a partir de la independencia se trazaron políticas con el intento de mejorar las vías de comunicación, pero esos primeros esfuerzos llegaron tarde y no fueron efectivos con excepción de algunos lugares en el centro del país. Sólo hasta mediados de siglo en el contexto de las reformas políticas y económicas se pensó en un serio proyecto para el desarrollo de las vías de comunicación, especialmente bajo la administración del general Mosquera (1845 – 11849), quien abonó el terreno para que estas reformas se llevaran a cabo posteriormente, gracias en gran parte a que su administración fue un periodo de relativa paz. Entre las primeras disposiciones del gobierno de Mosquera estuvieron dos leyes sobre caminos. La primera fue la ley del 2 de mayo de 1845, con la que se autorizó al Poder Ejecutivo para

organizar un cuerpo de zapadores, con lo que se dejó abierta la posibilidad de emplear personal militar en contratos de obras públicas otorgados a particulares. La segunda fue la ley del 7 de mayo sobre caminos nacionales, en las que se enumeraron las vías que se construirían y se haría mantenimiento por cuenta del gobierno nacional. Proyectos que no se pudieron desarrollar por la falta de medios financieros.

Un segundo intento se llevó a cabo a finales de 1847 por Manuel Ancizar, para ese momento Subsecretario de Relaciones Exteriores, quien propuso la fundación de un Instituto Popular Nacional para la preservación de la moral, la difusión de la instrucción primaria y el desarrollo de la industria. De acuerdo al proyecto este instituto tendría cuatro secciones: educación, beneficencia, fomento y mejoras materiales, e inmigración, estadística y vías de comunicación. Entre los objetivos trazados por Ancizar en cuanto al desarrollo vial, estuvo el de “indicar los mejores sistemas de vías de comunicación y los medios de realizarlos en la República”. Al igual que los anteriores proyectos este tampoco se logró desarrollar por la escasez de recursos.

A pesar de estas dificultades el interés por las vías no cesó y empezó a ser parte del ideario de la necesidad de fomentar la industria y la riqueza material del país; acogido por la administración de Mosquera y por los “revolucionarios del medio siglo”, quienes adoptaron esos conceptos y lo plasmaron en el principio de libertad de industria, y como base de ese objetivo se planteó la necesidad de conocer la proporción y el estado de las riquezas del país. Objetivo bajo el cual se organizó la comisión corográfica a cargo del italiano Agustín Codazzi al finalizar la administración de Mosquera, en la que se dio las bases administrativas e institucionales que luego su sucesor José Hilario López hizo realidad luego de varios intentos desde 1839³⁴⁵.

³⁴⁵ SÁNCHEZ, Efraín. Gobierno y geografía. Agustín Codazzi y la comisión corográfica de la Nueva Granada. Bogotá: Banco de la República / El Áncora editores, 1998. Pág. 170 – 196.

Durante el recorrido que la comisión por la Provincia de Casanare se hizo una pequeña descripción de algunos de los caminos que comunicaron a las salinas de Chámeza y Recetor con las poblaciones que hicieron parte de su radio de consumo. Esos caminos fueron el que conducía de estas salinas a Pueblo Viejo (Aquitania), el que conducía a Miraflores, el que comunicaba a Chámeza con Recetor y el que conducía al llano.

El camino de Pueblo Viejo a Chámeza era el mismo que comunicaba a Chámeza con Sogamoso; en dirección a Chámeza este camino se dirigía por el oriente hasta lo más elevado de la cordillera principal y luego se dirigía al sur y tenía una longitud aproximada entre 55 y 60 kilómetros. Este camino en general tenía un piso sólido, pero como todos los que se habían abierto por el continuo tránsito, se había abierto por las crestas más elevadas, sin tener en cuenta el menor declive ni la distancia, lo que hacía que en él hubiera mucha piedra, pendientes rápidas y pasos estrechos, y en la parte que el camino atravesaba el páramo, que tenía más de 20 kilómetros, se formaban fangales de difícil tránsito en el invierno.

El segundo camino salía de Miraflores y comunicaba a las poblaciones y distritos de la Provincia y el posterior Departamento de Tundama con Chámeza y sus salinas; atravesaba los ríos Lengupá y Upía en dirección de sur a norte, tenía una extensión aproximada entre 45 y 50 kilómetros. Durante el recorrido que por allí hizo la comisión corográfica, Manuel Ancizar lo describió y afirmó: "nada es comparable a lo fragoso y desamparado de los caminos de este cantón (Miraflores), los cuales se convierten durante el invierno en cauce de torrentes impetuosos que arrastran piedras sueltas e impiden la marcha de las mulas más vigorosas"³⁴⁶. Para 1868 estaba en regular estado, tenía puentes colgantes en los pasos de los ríos y por el mal estado en que permanecía y por su extensión, se vio la posibilidad de mejorarlo cambiando su recorrido, pasándolo por una Hacienda

³⁴⁶ ANCIZAR, Manuel. Peregrinación de alpha. Tomo II. Bogotá: Banco Popular, 1984. Pág. 100.

denominada San Fernando que estaba enfrente de Miraflores y con eso reducir la distancia en por lo menos 30 kilómetros. En esa variación estuvieron interesados los habitantes de ese Distrito y el contratista elaborador de sal de Chámeza, de tal forma que sí el gobierno nacional decidía auxiliar esta empresa, los pueblos consumidores de esa parte podrían obtener la sal a más bajo precio y las salinas de Chámeza recibirían un incremento en las ventas, lo que beneficiaría más al contratista que al Estado, porque para ese momento esas salinas estaban bajo contrato de arrendamiento, de donde el Estado sólo obtenía un ingreso fijo por el pago del arrendamiento.

En este mismo año (1868) se recomendó que ese camino que comunicaba a Chámeza con el Departamento de Tundama debía abrirse por la margen izquierda del río Tonce, pasar por una de las depresiones de la alta cordillera, tomar la banda derecha del río Upía hasta encontrar el camino que conduce de Sisbacá a Pueblo Viejo. Esta nueva vía tendría las ventajas de reducir en por lo menos 20 kilómetros ese recorrido, el término medio de la pendiente sería sólo del 10%, se evitaría el paso por las partes fangosas, el piso tendría más solidez y menos piedra, tan sólo se debía abrir 20 kilómetros de nuevo camino, trayecto en el que no había ninguna quebrada de consideración; además con la apertura de ese camino se despertarían los intereses privados en extender esa vía hasta el llano, dirigiéndolo por la orilla del río Sunce hasta la confluencia del río Cusiana, donde sólo se tendrían que abrir otros 20 kilómetros y estos arreglos permitirían que esa vía se convirtiera en la más corta que conducía a Casanare, ya que sólo tendría una longitud de aproximadamente 60 kilómetros.

El tercer camino era el que conducía al llano, era pésimo y atravesaba la última ramificación de la cordillera, por ello desde las salinas de Chámeza se empezaba a subir y el caserío más cercano a que se llegaba después de casi 40 kilómetros era el de San Pedro de Barro Blanco, que quedaba en el llano. Este recorrido se

hacía en dos jornadas, pero sí se abría el camino por el río Sunce, el recorrido al llano disminuiría en más de la mitad de la distancia.

El cuarto camino, el que comunicaba a Recetor con Chámeza, estaba en un estado tan deprimente, que se recomendó al gobierno no ocuparse de él por su reducida importancia a pesar que en ese momento la salina de Recetor ya estaba cerrada y quienes antes se abastecían de sal allí, tenían que dirigirse hasta Chámeza. Este camino tenía una longitud aproximada de 25 kilómetros y se podía recorrer en una sola jornada pero de hasta 10 horas por sus numerosas subidas y bajadas³⁴⁷.

Además del reconocimiento que se hizo de estas vías de comunicación con la comisión corográfica, estos caminos no despertaron ningún otro interés al gobierno nacional por lo menos hasta la década de 1880. Las administraciones que sucedieron a las de mediados de siglo tuvieron amplio conocimiento del estado precario de esos caminos y de las repercusiones negativas para la renta de salinas; pero pese a ello y bajo los principios e idearios de la libre empresa, se decidió que la mala situación en la que estaban las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito en 1857, se resolvería con la apertura y arreglo de caminos; tarea e inversión que tendrían que acometer los intereses privados porque el gobierno no contaba con los recursos suficientes para la apertura de caminos. De tal forma que la única salida posible que vio el gobierno en ese momento fue poner esas salinas al igual que la de Chita, que estaba en la misma situación, bajo contratos de arrendamiento, y dejarlas a los intereses privados y cuando se resolvieran esos problemas, y estuvieran en mejor estado, regresarlas al control del Estado, para lo

³⁴⁷ D. O. 1423 (30 de diciembre de 1868) Pág. 2375.

También se encuentran algunos detalles de estos caminos en: BARONA BECERRA, Guido; DOMÍNGUEZ OSSA, Camilo y GÓMEZ LÓLEZ, Augusto (editores). Geografía física y política de la Confederación Granadina. Volumen III Estado de Boyacá. Tomo I territorio de Casanare. Colombia: Fundación Puerto Rastrojo / Colciencias, 2000.

cual también sería necesario comprar los bosques cercanos a ellas que estaban en manos privadas³⁴⁸.

Esa misma política se continuó aplicando hasta finales de la década del 50 hasta el punto que el presidente Ospina aseguró que en su administración no se habían construido ferrocarriles, canales de navegación, puertos, universidades, colegios, ni industria, ni se había promovido la prosperidad pública porque nada de eso era competencia del Estado, porque era muy costoso, no se contaba con las finanzas suficientes, por que la prosperidad pública y el enriquecimiento de los particulares debía ser trabajo y economía de los mismos particulares y la intervención de gobierno no podía ser más que la de brindar seguridad³⁴⁹.

La situación de esas salinas continuó igual o peor por lo menos hasta inicios de la década de 1880, luego que el Señor Antonio Roldan estuvo en la dirección de la Secretaria de Hacienda y por su gestión se declaró nacional uno de los principales caminos de ese momento que conducían a las salinas de Chámeza, el que comunicaba la capital del Estado de Boyacá a Chámeza pasando por Miraflores; de igual forma fueron declaradas otras dos vías que comunicaban a ese Estado con el de Santander. Para esos tres caminos se asignó 10.000 pesos y de esa suma para el de Chámeza 4.000, es decir el 40%³⁵⁰.

El camino que comunicaba a Pueblo Viejo con Chámeza fue ampliado en esa misma década y para inicios de enero de 1886, en pleno verano, se inició la construcción y a finales de ese mismo mes ya se habían arreglado entre 7 y 8 kilómetros; gran parte de ese camino estaba quedando de 1,60 metros de ancho. En el trayecto que ya se había arreglado se dejaron algunos tramos sin arreglar por el mal estado del terreno y por lo mismo no se pudo construir cuanto portones

³⁴⁸ G. O. 2073 (16 de febrero de 1857) Pág. 71.

³⁴⁹ G. O. 2341 (1 de febrero de 1859) Pág. 46.

³⁵⁰ Ley del 11 de agosto de 1880, Codificación Nacional de las leyes de Colombia. Tomo XXX. Bogotá: imprenta nacional, 1950. Pág. 125 - 126.

y un puente de un longitud de 5 a 6 metros. Esos tramos pantanosos se debían empedrar o de lo contrario el paso de las bestias terminaría dejándolos peor. Con la apertura de ese trayecto, ese camino de gran importancia para Chámeza, volvió a quedar habilitado al menos para el transporte de a pie³⁵¹.

El alto costo de los fletes por el continuo precario estado en que estuvieron estos caminos fue otro factor que impidió un comercio fluido de la sal. Agregar los valores aproximados de los fletes.

4.4 PROPUESTA E INTENCIONES POR MEJORAR LAS TÉCNICAS DE ELABORACIÓN DE LA SAL

Por la importancia que la renta de Salinas logró alcanzar a partir de mediados del siglo XIX, bien por las reformas que se efectuaron dentro de la organización de la Hacienda nacional y por el continuo interés de institucionalizar cada vez más este monopolio, o por la dependencia en que cayó progresivamente el gobierno nacional en esta renta por las continuas crisis fiscales; en las diferentes administraciones de este periodo de reformas, especialmente en las de finales de la década de 1850, fue notorio el interés en modificar las técnicas para mejorar la calidad de la sal, aumentar los ingresos que se percibían por esa renta y disminuir el monto del gravamen que tenían que pagar los habitantes.

Las anteriores administraciones de finales de la década de 1850 e inicios de la siguiente, también tuvieron las mismas intenciones por ser una de las principales rentas del Estado central, pero los continuos cambios de gobiernos, los intereses particulares que de una u otra forma estuvieron en desacuerdo con los intereses fiscales y las “revoluciones políticas” o conflictos internos no dieron tiempo, facilidades, ni dejaron recursos al gobierno para fijar un sistema definitivo que permitiera mejorar este ramo. Pero en los periodos en que el país estuvo una

³⁵¹ AGN, Op. Cit., Miscelánea Salinas, Rollo 7, Folio 365.

relativa calma, el gobierno ante la incapacidad de prescindir de ese monopolio, vio la necesidad de buscar un sistema adecuado y económico que se pudiera aplicar a las salinas nacionales y empezó a buscarlo.

En 1861, en su memoria el Secretario de Hacienda Ignacio Gutiérrez manifestó que teniendo en cuenta las ricas vertientes de sal que tenía el Estado y el aumento progresivo de la renta de salinas, se hacía necesario que a ese ramo se le prestara la atención que realmente merecía, especialmente en lo que tenía que ver con la elaboración, para ofrecer la sal que demandaban los consumidores, que estaba aumentando progresivamente y para lo cual era indispensable montar todo lo que fuera necesarios para hacer una verdadera empresa como la que ya habían logrado montar algunos particulares en sus salinas; necesidad que ya se había previsto en la ley de salinas de 1859 con la que se reformó la anterior (1847) y en la que se estipuló que la elaboración de la sal compactada bajo cualquier método o sistema, en las salinas de propiedad Estatal, era una operación reservada al Gobierno nacional y para lo cual se dispuso de diversos recursos para destinarlos a mejorar las técnicas de elaboración.

El Secretario también informó al Congreso, que con ese mismo objetivo, ya se había emprendido la tarea de tratar de comprar todos los elementos que eran necesarios para la elaboración en las salinas de propiedad nacional y como efecto sus dueños presentaron propuestas que desafortunadamente fueron muy desventajosas para el Tesoro nacional; por lo anterior se volvió a invitar a sus dueños a presentar nuevas propuestas. Negociación que por los menos en las salinas de Chámeza y Recetor no tuvo ningún efecto positivo a favor del Estado.

Además de esas negociaciones, algo que sí se logro hacer fue el reconocimiento de por lo menos las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa a partir de planos de la explotación, los cuales al igual que los informes servirían para imponer nuevas condiciones a favor del Estado en los futuros contratos. De igual forma propuso

que la siguiente administración o bien adquiriera en propiedad del Estado los bosques cercanos de las salinas en las que estos eran de propiedad privada o que centralizara la producción de sal en el Estado de Cundinamarca en las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, y en el Estado de Boyacá en las salinas de Chámeza; donde se concentraba una gran riqueza en los depósitos de sal gema y desde donde se abastecería el consumo de estos dos Estados, teniendo como única dificultad que en esta última salina los bosques cercanos eran de propiedad particular, los cuales por el interés general, se deberían convertir en nacionales por la conveniencia para el Tesoro nacional en el futuro³⁵².

En 1864 nuevamente se volvió a insistir en la necesidad de mejorar las técnicas de elaboración para aumentar la productividad de la renta de salinas, pues ya había mostrado ser la renta más productiva y la más necesaria para hacer frente a los gastos de la administración pública. Ante la necesidad de implementar nuevos métodos, el Secretario de Hacienda Antonio del Real, solicitó al Cónsul de Francia que hiciera un detallado informe del modo como se compactaba allí la sal por el sistema de presión, de igual forma que presentara una descripción de las maquinas que se usaban, sus costos, el sistema que usaban para la administración y de la cantidad de sal que se compacta diariamente³⁵³.

Aunque se desconoce si ese informe se realizó o no, en junio de ese mismo año y con el mismo objetivo se celebró un contrato con el señor Manuel Ponce de León. De acuerdo a dicho contrato el señor Ponce debía entregar un informe en el que se relacionara el sistema de elaboración más ventajoso de acuerdo a lo observado en algunas salinas de Europa. Informe que fue entregado 4 años después, en 1868.

³⁵² G. O. 2586 (21 de marzo de 1861) Pág. 99.

³⁵³ D. O. 119 (15 de septiembre de 1864) Pág. 437

Según el señor Ponce con las ricas minas de sal gema que poseía el país, especialmente las de Zipaquirá, el precio de explotación de cada arroba no debía exceder 2 ½ centavos de peso, sí se empleaba el sistema inventado por Mr Ramsauer. De acuerdo a ese sistema, el Estado no debía vender sal gema o vijua, sino tan sólo en las salinas que se pudiera obtener de buena calidad y a un buen precio, en las demás salinas se debía usar el sistema de cámaras de disolución, que consistía en inundar las minas para disolver la sal de las minas y tan sólo sacar de ellas el agua salada necesaria para la elaboración. Ese sistema era muy seguro y se estaba usando en las ricas minas de sal gema de Dieuze en Francia, donde se logró una economía del 40% en los gastos de explotación.

En cuanto a la elaboración de la sal, normalmente se creía que con el método tradicional de compactación se obtenía sal pura, pero lo que realmente se obtenía era, y de acuerdo a Humboldt, un “sedimento terroso”, que en lugar de purificarse las demás sustancias que se encontraban en la sal por medio del fuego, lo que se hacía era mezclar en la sal una buena cantidad de hollín. Con este sistema, por las sustancias nocivas que se encontraban en la sal y que no se eliminaban durante la cocción, se estaba perjudicando la salud de quienes la consumían, ya que en Europa se había atribuido gran parte de las enfermedades escorbúticas al consumo de sal que no había sido suficientemente purificada. Además la compactación producía otra serie de perjuicios como el desperdicio de enormes cantidades de materia prima, las facilidades que daba para efectuar el contrabando, la necesidad de mayor número de personas encargadas de la vigilancia, el gasto excesivo en combustible, el gran número de peones necesarios y otras más.

Por lo anterior, con lo cual quedó reconocida la necesidad de cambiar el sistema de elaboración y de acuerdo a los observados en algunas de las salinas europeas, presentó un nuevo método conformado por dos operaciones. La primera consistía en disolver la sal gema en agua para separar la sal de las demás

sustancias extrañas con que se encontraba, operación se debía practicar dentro de la misma mina y se denominaba cámaras de disolución, con lo que se economizaría en los gastos de explotación. El otro proceso esta comprendido por la compactación de la sal, que se podía hacer por medio de dos sistemas de fácil aplicación y exigían pocas modificaciones de acuerdo al sistema que se estaba usando en ese momento en las “fabricas” del Estado. El primero era un sistema que se estaba usando en las salinas de Austria, que consistía en hacer panes con sal de grano. Estos panes tenían una consistencia igual a la de los panes de azúcar. En las tres salinas de Ischl, Hallstadt y Elévense, se fabricaban panes por millones y eran transportados, aunque en carros, a grandes distancias y los almacenaban en grandes cantidades, de tal forma que los que quedaban sobre el piso soportaban el peso de los de encima. En cuanto a los costos de producción, cada arrona alcanzaba 8 centavos. Con el otro sistema se podía obtener sal compactada por medio de presión con el uso de prensa hidráulica, las cuales se podían remplazar por otras más sencillas, económicas, de más fácil manejo y con el mismo efecto. Para este caso no se necesitaba que la sal estuviera compuesta por cristales finos o gruesos, o seca o humada y el costo de producción de cada arroba eran de 5 centavos de peso.

Con este sistema, sí se ponía en funcionamiento en las salinas del Estado, el gobierno podría economizar significativamente en los contratos de elaboración. Para ese momento el gobierno pagaba por la compactación de cada arroba de sal en las salinas de Zipaquirá y Sesquilé 12,5 centavos y con el nuevo sistema se podría obtener una rebaja en cada arroba de por lo menos 2,5 centavos, lo que daría una economía de 800.000 pesos al mes, con lo que en un año se reembolsaría el valor de 6 prensas, 4 para Zipaquirá y 2 para Sesquilé. En las salinas de Chita y las de Chámeza (cuando estuvieron bajo contrato de elaboración), el gobierno pagó en termino medio 30 centavos por la compactación de cada arrona, costo que se podía reducir por lo menos a la mitad, con lo que se ahorraría aproximadamente 1.200 pesos al mes y en tres se reembolsaría el valor

de 2 prensas. En cuanto a la economía de combustible, se podría pasar del gasto de dos arrobas de carbón por cada arroba de sal compactada, a media arroba de carbón para una de sal de grano de caldero, y una de las formas de lograr establecer un cambio en el sistema de elaboración, era generalizando el consumo de la sal elaborada bajo el nuevo sistema, ya que al estar la población acostumbrada a consumir sal compactada elaborada en moyas, era necesario que no encontraran de esta en ninguna parte y “que olviden enteramente que ha existido”³⁵⁴.

Tratando muy seguramente de aprovechar las condiciones existentes en ese momento, a partir de la segunda mitad de la década de 1860 el interés por mejorar las técnicas de elaboración tuvo un cambio significativo y en lugar de buscar en el extranjero y tratar de introducir o adaptar un método más económico que remplazara el de compactación, se empezó a ver la posibilidad de extinguir definitivamente ese método y dejar tan sólo el de elaboración de sal de grano, a pesar de las dificultades que implicaba el transporte de esa sal por el pésimo medio de transporte con que se contaba para ese momento.

La propuesta fue presentada por el Secretario de Hacienda Alejo Morales en su memoria de Hacienda de 1867 y para argumentarla hizo una comparación entre las ventajas y desventajas de los dos métodos utilizados hasta ese momento, el de compactación y el de sal de grano o de caldero. Según él y de hecho, en la elaboración de sal compactación se necesitaba bastante mano de obra, en la elaboración de sal grano se necesitaban menos; para la primera era necesario un consumo excesivo de combustible, siendo este el mayor costo en la elaboración y con el de caldero se podía ahorrar; con el primer método se presentaban pérdidas considerables al desmotar los hornos, con el otro no las había; con el primero no se tenía sal disponible diariamente tal como se necesitaba porque se necesitaban varios días para elaborar cada hornada, lo que demoraba las operaciones de

³⁵⁴ D. O. 1384 (13 de noviembre de 1868) Pág. 2219 – 2220.

expendido y con el segundo la producción sería diaria; en la primera las moyas sólo servían una vez porque había que romperlas para extraer la sal, con el segundo se ahorraría este costo; con el primer sistema se daba la posibilidad de hacer fraude durante la compactación porque no se podía vigilar constantemente, con el segundo se facilitaba la vigilancia y se evitaba el fraude; con el primero se producía una gran cantidad de salitre que era reclamada por las poblaciones cercanas, cuya utilización era difícil, costosa y formaban grandes cantidades que hacía difícil el trabajo, con el segundo se acabaría el salitre y una fuente de crecidas pérdidas para el Tesoro público, se acabarían las reclamaciones de las gentes y el conflicto generado por ello; con el primero las operaciones eran múltiples y dificultaban la vigilancia, en el segundo se simplificaban; con el primero era fácil la fabricación fraudulenta por la sencillez de los crisoles de barro que se podían hacer en cualquier tamaño y en cualquier parte por su bajo costo, con el segundo se dificultaba la fabricación fraudulenta por los altos costos de los elementos necesarios; la sal compactada dejaba pérdidas a los conductores por los desmoronamientos que sufría y con el segundo método la sal se prestaba para que los negociantes pudieran hacer mejores divisiones y se acomodaba a cualquier empaque y según el Secretario su conducción era más fácil, lo cual sí no era muy cierto; bajo el método de compactación no se podían hacer contratos equitativos de elaboración porque las locerías y terrenos que producían buena arcilla estaba en pocas manos, lo que no permitía que hubiera competencia entre los licitadores, con el segundo método se necesitaban menos elementos y permitiría la competencia en los contratos y mejores ventajas para el tesoro; con el primer sistema no había garantía de entregar al comprador la cantidad que estaba comprando, con el segundo si se garantizaba por la facilidad en el manejo de la sal de caldero; en la operación de pesar la sal compactada se desperdiciaba sal y se ninguno de esos inconvenientes. En el proceso de compactación la sal perdía los grados de pureza y las propiedades medicinales para ciertas enfermedades como el coto y el daño a la sangre y con el segundo método la sal conservaba sus

propiedades medicinales como el yodo y las propiedades “benéficas que comunica el hierro de la vasija”³⁵⁵.

Según el Secretario, por las anteriores justificaciones no había ningún impedimento para efectuar el cambio en el sistema de elaboración como lo demandaba la opinión y el interés urgente de la segunda renta más importante de la República. Además con la reforma de esa renta de 1866, se había dado facultad al Poder Ejecutivo para hacerlo y los contratos de elaboración que se habían celebrado no se oponían a este cambio de técnicas, especialmente el celebrado para la salina de Zipaquirá, en el que se estipuló que el Gobierno podría en cualquier momento cambiar el actual sistema de elaboración por otro en el que el gobierno se limitara a sólo vender sal vijúa y agua salada o a la elaboración de sal de grano de caldero. Razones suficientes para no retardar más esas reformas³⁵⁶.

Ante la persistencia del método de compactación, las insistencias en contra de él continuaron y se hicieron cada vez más agudas, al punto de considerar necesario la dimisión parcial del monopolio. Ese continuo rechazo se hizo evidente, el año posterior, al Secretario de Hacienda, Jorge Gutiérrez de Lara, considerar que la compactación fue un método que se heredó de los indígenas desde la conquista y que

... si no puede llamarse bárbaro, cuya calificación han demostrado desde el barón de Humboldt hasta nuestros días cuantos hombres ilustrados se han ocupado de él, si tiene todos los caracteres i atributos de una inconveniencia suprema. A parte de colocar al Gobierno en la necesidad de ser empresario y especulador, a cuyas funciones no está llamado, es

³⁵⁵ R. O. 852 (9 de febrero de 1867) Pág. 85.

³⁵⁶ *Ibíd.*

también antieconómico, porque multiplica los gastos de producción y es dispendioso de tiempo y trabajo³⁵⁷

Según él mismo, para evitar esos innumerables males, era necesario que el Gobierno abandonar la posición de empresario fabricante en que estaba y se limitara a vender la materia prima, dejando al pueblo todos los ramos de la industria que fueran necesarios para darle a la sal gema y al agua salada las forma que los consumidores requerían. Pero como estas reformas chocaban contra los hábitos y los caprichos del pueblo, podían producir inconveniente graves sí se hacía en un solo paso, por tanto según él, debía hacerse de forma paulatina. Una de las reformas que él propuso hacer para desmotivar el consumo de sal compactada consistía en elevar su precio al doble y conservar el de la de caldero y dividir la sal gema en dos clases, una de primera calidad que servía como sal de cocina y otra de inferior calidad que por estar mezclada con otros elementos, sólo servía para la saturación y podría venderse a la mitad de la de primera con el objeto de destinarla a la agricultura y la ganadería. Otra de los cambios que se debían hacer consistían en vender el agusal, que para el caso de aquella que tuviera 20°, lo cual era fácil de medir, se podía vender a un precio que estuviera en relación con el precio de sal de grano o de caldero, deduciendo los costos de evaporación.

Entre algunas de las ventajas de estas reformas, estaría en primer lugar, que por el bajo precio de la sal de grano, los consumidores poco a poco se irían acostumbrando a usarla, esto se podía probar con el consumo de sal de mar que era igual a la de caldero y cuyo uso ya estaba generalizado, no sólo en los Estados de la Costa, sino también en los del norte. Segundo, que la sal de grano de caldero, una vez bien secada, se podía compactar en figuras cónicas y se podría superar las ventajas de la sal compactada que había que hacerlo por medio de fuego y la cual podía transportarse a largas distancias. Esta sal compactada en

³⁵⁷ D. O. 1206 (17 de abril de 1868) Pág. 1508.

forma de figuras cónicas se podría cargar en sacos de cuero o de fique y cubriéndola se evitarían los daños que le causaba la lluvia; forma similar a la sal que se cargaba en el Estado de Antioquia y en el Cauca, donde se dividía los bloques de sal en porciones de media arroba que se cubrían con hoja de caña. Además con el consumo de sal gema de buena calidad, que también era fácil su transporte y que ya había aumentado su consumo, se ayudaría a superar esta preocupación. La tercer ventaja que se obtendría consistía en que la sal gema de baja calidad a un precio bajo como el ya indicado, permitiría que las clases bajas la consumieran y dejaran de consumir la sal que podían recoger del tiesto o de la mugre; también podría darse al consumo del ganado, lo que mejoraría esta industria, ya que era necesaria para la salud, crecimiento, engorde y reproducción. La cuarta ventaja consistía en que con el consumo exclusivo de sal de grano o por lo menos la disminución del consumo de la compactada, el Gobierno obtendría un precio que compensaría los cuantiosos gastos de su elaboración; y si esta propuesta arrojaba los resultados que se esperaban, y que los consumidores reconociendo sus propios intereses abandonaban el uso de la sal compactada, la administración de la renta de salinas se simplificaría y permitiría el ahorro de gastos, de trabajo de personal, y facilitaría los medios de hacer una rebaja de los precios, en beneficio de los consumidores³⁵⁸.

Una de las ventajas que el gobierno consideró que se podían aprovechar para la masificación del consumo de la sal de grano, la progresiva reducción de la sal compactada y en definitiva para que se diera ese cambio técnico tan deseado por las últimas administraciones, estuvo en que para ese momento la Ferrería de Pacho tenía la capacidad de fabricar calderos de la misma clase y calidad de los que se estaban usando en las salinas de Zipaquirá, de donde se podrían obtener a costos menores que los traídos del exterior, lo que haría más económica la adopción del método de elaborar sal de grano³⁵⁹.

³⁵⁸ *Ibíd.*

³⁵⁹ D. O. 1461 (12 de febrero de 1869) Pág. 147

Por la discontinuidad en las políticas de cada una de las administraciones en la búsqueda de mejorar las técnicas de elaboración de sal y tratando muy seguramente de buscar nuevas técnicas que fueran más compatibles con el contexto del desarrollo técnico del país, en 1871 se volvió a celebrar un nuevo contrato con el fin de estudiar e informar al gobierno nacional sobre los distintos métodos de elaboración usados para las vertientes saladas y para las minas. Este contrato fue celebrado con el señor Alejandro Mac Douall, contratista elaborador de las salinas de Zipaquirá, y para su cumplimiento, él debía viajar a los Estados Unidos y a Europa con el fin de hacer los estudios correspondientes de los métodos de elaboración, los cuales los debía hacer de forma teórica y práctica, de tal forma que debía visitar las más importantes, pero principalmente las de los Estados Unidos y en Inglaterra la salina de Nortwich.

En las salinas que visitara debía estudiar con detalles los métodos y aparatos más usados para descubrir vertientes saladas, la forma de aislarlas del agua dulce, las bombas que usaban para trasladar el agua del fondo de las vertientes hasta las fabricas, el material del que estaban compuestas, la disposición general de las fabricas con relación a la economía de fuerza de trabajo y la división del trabajo en las diferentes operaciones; también debía informar sobre las especificaciones técnicas de las construcciones y aparatos usados en cada una de las operaciones de la explotación, de las usadas en el trabajo de las minas de sal gema y de la economía que se obtenía; de la misma forma debía averiguar por los métodos usados para brindar seguridad a los trabajadores, sobre de la economía en el transporte de la sal gema desde los socavones hasta las fabricas, sobre los materiales con los que se construían las hornillas para los calderos y hornos de compactación, de tal forma que fueran económicos en combustible. En el informe que debía presentar el señor Mac Douall, también debía comunicar al gobierno sobre los métodos apropiados para secar y endurecer la sal de tal forma que facilitaran su transporte por los largos recorridos y difíciles caminos, y que

soportaran las inclemencias climáticas, y en fin, de todo lo necesario para introducir economía en la fabricación de la sal y aumentar la producción. Pero el objetivo principal del señor Mac Douall debía centrar en el estudio de la economía del combustible, el gasto más elevado dentro del proceso de elaboración. Además debía estudiar y remitir al gobierno informes de las posibilidades y las ventajas de introducir en nuestros caminos carreteros locomotoras de vapor, las cuales se habían empezado a usar pocos años atrás en Europa.

Al finalizar el contrato, además de los informes, el señor Mac Douall también debía entregar para el uso de la Secretaría de Hacienda una pequeña biblioteca con las obras más notables relacionadas con la producción de sal, cuyo costo podía oscilar entre los 400 y los 200 pesos. Para que este contrato tuviera un mejor efecto, al regreso al país, él quedaba obligado a emplearse al servicio del gobierno hasta por dos años con un salario anual de 2.400 pesos, de tal forma que en ese tiempo se pusieran en funcionamiento las mejoras que el gobierno decidiera adoptar en las salinas de propiedad nacional. Por dicho contrato el gobierno debía pagarle a Mac Douall la suma de 6.000 pesos, dividida en tres contados, uno en marzo de 1871, dos meses después de celebrado el contrato, otro en mayo y el último en julio. Además de las obligaciones ya expuestas, durante el tiempo que él estuviera en el extranjero, debía comprar las maquinas, herramientas e instrumentos relacionados con la producción de sal que el Poder Ejecutivo le encargara y vigilar su acondicionamiento y el empaque para el envío³⁶⁰.

Aunque se desconoce en que terminó este contrato, sí se efectuó fielmente, sí se presentaron los informes debidos y sí se compraron las maquinas y herramientas necesarias en el extranjero, que al parecer no sucedió nada de eso, porque en ese periodo y aún en la década de 1870 no se hicieron mejoras técnicas; este contrato sí logra mostrar una vez más los discontinuos intereses de las diferentes

³⁶⁰ D. O. 2155 (4 de febrero de 1871) Pág. 115

administraciones que tuvieron algún interés en mejorar las técnicas de elaboración.

Además de los intentos oficiales de mejorar las técnicas durante la segunda mitad del siglo XIX, también fueron bastantes los que se emprendieron bajo el liderazgo de los intereses privados por medio de la presentación de patentes de privilegio. Una de las patentes más importantes, no por lo adecuado o por la invención del sistema presentado, sino por la posición clara que el Estado expuso frente al monopolio en cuanto a la elaboración; presentada en 1860 por el señor Horacio Freeman de nacionalidad norteamericana. En ella se solicitó que se le concediera privilegio para poner en práctica la nueva técnica descubierta por él para la compactación y cristalización de sal. Dicha solicitud fue aprobada y se le concedió el privilegio exclusivo de usarla por un término de 15 años, pero no podía hacer uso de ella en el territorio de la Confederación, ya que en la Nueva Granada se consumía principalmente sal elaborada en las salinas de propiedad de la República y su compactación era una operación reservada del Gobierno Nacional, un monopolio del cual sólo el Estado podía determinar que técnicas se debían usar de acuerdo a su conveniencia³⁶¹. Es decir que con esta declaración el Estado dejó expuesto que él era el único que estaba en condiciones de introducir reformas técnicas a la elaboración, por el carácter monopólico de este recurso natural; de tal forma que impidió a los intereses privados hacer parte de las reformas tan demandadas por el Estado, él cual por su incapacidad financiera siempre estuvo limitado a efectuar las reformas necesarias.

Otra de las patentes fue presentada el señor Antonio Ponce a mediados de 1865, quien la presentó al Poder Ejecutivo para que se le concediera un privilegio de invención de un método de compactar sal de grano por sistema mixto de presión y evaporación. Esta solicitud la hizo bajo el derecho que le daba la ley y por “el ejercicio de una industria que reclama la civilización de todo el país, abandonando

³⁶¹G. O. 2492 (24 de marzo de 1860) Pág. 246.

el ruinoso sistema de compactación de sal en crisoles de arcilla, como se practica(ba) en todas las salinas de la república”³⁶².

El sistema expuesto por el señor Antonio consistía en la formación de panes de sal a partir de sal de grano, sal que se cristalizaba a ciertas temperaturas para facilitar la cohesión. Para obtener los panes se debía colocar la sal bajo la presión de una maquina de percusión de tornillo o hidráulica, posteriormente los panes se debían someter a una ligera torrefacción en hornos de llama inversa o aérotermo, con lo cual los panes obtendrían la dureza necesaria para su transporte.

Para conceder la patente de privilegio el Poder Ejecutivo comisionó al señor Ramón Cuellar para que hiciera las pruebas necesarias y un juicio del grado de invención de ese método. Según el señor Cuellar ese método estaba fundado en las propiedades del cloruro de sodio de cristalizarse en pequeños cubos al someter la aguasal de cierta saturación a unas determinadas temperaturas, con lo que los cristales pierden su agua y obtienen su forma y consistencia normal. A pesar que el señor Ponce no le enseñó el proceso, con la explicación que del sistema dio y con el aspecto de los panes que se le mostraron, al señor Cuellar le pareció que ese método era poco adecuado para el contexto de país, en donde los caminos y vehículos de transporte presentaban dificultades en el acarreo de sustancias tan deleznable y porosas como lo eran los panes que se obtenían por este sistema de compactación, al punto que presentaban la misma textura y consistencia que los de azúcar, los cuales absorbían el agua con gran facilidad y la única ventaja de dar al consumo esta sal, estaba en que era más pura que la compactada. Ese sistema ya era conocido desde muchos años atrás y la poca aceptación que había tenido en la industria ya había demostrado las pocas ventajas. Además no había ninguna mejora comprobada en los aparatos, por que el señor Ponce se sirvió de la sal cristalizada en los calderos de Zipaquirá y tan sólo molió los cristales, los amoldo en cajones y los panes fueron desecados en

³⁶² D. O. 503 (7 diciembre de 1865) Pág. 1969.

un horno común. No hubo tampoco mejora en la industria, por ser mucho mejor compactada la sal que se obtenía por el antiguo sistema, no aumentaba la productividad de la salina y si perjudicaba a quienes negociaban con este artículo; pues indudablemente para el transporte de panes cristalizados, se tendría que hacer uso de sacos impermeables, lo que aumentaría el costo. Por lo anterior se consideró que ese sistema no era conveniente y el Poder Ejecutivo resolvió no conceder la patente de privilegio al señor Ponce³⁶³.

Entre otros intentos privados por mejorar las técnicas de elaboración y adoptarlos en las salinas de la República, fue liderado nuevamente por el señor José Maria Davison en 1875, quien para ello fundó una fábrica de compactación a presión movida por vapor, de la cual se obtenían cilindros cortos de un quintal de peso, tamaño muy cómodo para el transporte en mulas. Otro fue desarrollado por el señor Nicolás Barragán, quien propuso por primera vez un sistema de hornos continuos para economizar el calor perdido en el desmontaje, sistema que mereció la aprobación científica pero que nunca pasó de halagüeños ensayos llevados a cabo por el autor en la salina de Chita. También se desarrolló la sustitución de las vasijas de barro por vasijas de metal, propuesto por el Doctor Luis Martínez Silva y perfeccionada y patentizada después por el profesor Francisco Montoya. Y por último la compactación de sal de caldero en estufa, moldeándola en forma de panela en gaveras metálicas, propuesto y ensayado con buen éxito en la salina de Sesquilé por el señor Pedro J. Dousdebés, quien además resolvió el triple problema de economizar la loza, combustible y mermas en la manipulación o transporte. Pero a pesar que fueron técnicas que se hubieran podido aplicar en las salinas de la República, ninguno de estos métodos tuvo aprobación oficial y por tanto no se usaron mas que en los ensayos de prueba³⁶⁴.

³⁶³ *Ibíd.*

³⁶⁴ NARANJO., Op. cit. Pág. 283.

En cuanto a las salinas de Chámeza, la única proyección que se hizo en este periodo de posibles reformas a las técnicas, estuvo orientada en economizar en los pagos que el gobierno debía hacer por los bosques de donde se obtenía el combustible para la elaboración. Para ello sugirió la explotación alguna de las minas de carbón que estaban cerca de las salinas de Chámeza. Una de esas minas estaba cerca de la salina de Gualivito, otra se encontraba en las inmediaciones del río salinero, donde la veta de carbón alcanzaba un grosor aproximado de 30 centímetros; a una distancia de por los menos 5 kilómetros se encontraba otra mina de carbón denominada Sinagasa, que para ese momento la veta que se conocía tenía un grosor de medio metro; en la misma dirección, a unos 7 kilómetros más, se encontraba otra mina de carbón conocida con el nombre de Gurubita, cuya veta tenía un grosor de 2 metros. En esa misma dirección hacía la caída al llano, pero ya muy alejada, se encontraba otra mina denominada Visinacá, donde la veta alcanzaba un grosor entre los nueve y los diez metros, la cual no se podría explotar en ese momento por la larga distancia entre ese punto y las salinas.

Lo único que dificultaba la explotación de este recurso natural era la falta de caminos y en cuanto a la mina de Visinacá, la más rica, se podría explotar sí se abría el camino al llano siguiendo la ruta del río Sunce, con lo cual dejaría de ser costosa su explotación por la economía en la conducción del carbón, ya que la mina tan sólo quedaría a una distancia de aproximadamente 15 kilómetros de las salinas. Carbón que además de servir para la elaboración de sal, también se podría usar como combustible de los vapores que viajaban por el río Orinoco, teniendo en cuenta la corta distancia entre la veta y el puerto de Quitevito en el Cusiana, hasta donde llegaban las embarcaciones menores. Riqueza, que junto con las salinas llevaron al señor Luis Reyes, quien visitó estas salinas en 1868, a firmar que allí tenía "...el gobierno una riqueza incalculable, que merece conocerse mejor i poco significaría el gasto que indico, cuando él dará el resultado infalible de

cuantiosas economías, i a caso de importantes mejoras, para territorios donde está vinculado el mejor porvenir de Colombia”³⁶⁵.

En definitiva, durante el periodo estudiado y no precisamente para las salinas en las que se centra esta investigación, fueron más las intenciones y discusiones de que métodos técnicos de elaboración utilizar, que las reformas que se hicieron de hecho.

³⁶⁵ D. O. 1423 (30 de diciembre de 1868) Pág. 2375

5. MOVIMIENTOS DE LAS VENTAS DE LA SAL Y RENTABILIDAD

El análisis de las cantidades de sal elaboradas, los ingresos por su respectiva venta y el margen de ganancias de quienes participaron en el monopolio, tanto en la elaboración y venta, permiten hacer una aproximación a la importancia de este producto desde otra perspectiva, fundamentalmente desde los rendimientos fiscales y del margen de ganancia de los contratistas. Es éste quizás el eje temático que mejor permite observar el peso que tuvo este recurso natural en cuanto a su rentabilidad, no sólo para el Estado, sino también para los demás actores que hicieron parte de esta actividad económica durante uno de los periodos de reformas más importantes.

A pesar de la discontinuidad de la información cuantitativa hallada, la cual sólo permitió reconstruir dos series cortas, se logró establecer los comportamientos cíclicos de la elaboración y de venta, los niveles de rentabilidad tanto para los elaboradores como para el Estado y los diferentes factores que influyeron o determinaron esos comportamientos, esto último gracias a la información de tipo cualitativo que permitió sopesar estos dos tipos de información. Las dos series que se lograron reconstruir van de enero de 1851 a abril de 1854 y de octubre de 1865 a junio de 1868; periodos de gran importancia porque fueron los más significativos en cuanto al auge y posterior decadencia de las salinas en observación, las cuales para esos años estuvieron bajo contrato de elaboración y bajo el control inmediato de una administración particular de salinas.

Gran parte del producto de la Renta de salinas dependió directamente de la cantidad de sal elaborada y vendida en las administraciones, también influyó positiva y negativamente la rápida variación de los precios de venta, los pagos que debían hacer los contratistas al Estado por el concepto de porcentaje del valor de

los bienes y útiles usados en la elaboración que eran de su propiedad y del pago del arrendamiento de tierras y bosques necesarios para la elaboración, cuando eran baldíos o del Estado; pagos que se hacían de forma irregular y se contabilizaban como producto de la renta de estas salinas cuando dichos pagos se hacían en la administración, pero no cuando se hacían directamente en la Tesorería nacional.

5.1 RADIO DE CONSUMO DE LAS SALINAS DE CHÁMEZA, RECETOR Y PAJARITO

El radio de consumo de la sal elaborada en estas salinas fue muy amplio, comprendió tanto pueblos de la cordillera como los Llanos de Casanare. Entre los pueblos de la cordillera estuvieron Miraflores, Macanal, Pueblo Viejo, Pesca, Tota, Iza, Cuitiva, Labranzagrande y Sogamoso, este último fue el principal centro a donde se remitía la sal; entre los pueblos del Piedemonte y los Llanos estuvo Zapatoza, Barroblanco, Támara, Paya, Pore, Nunchía, Taguana y Trinidad.

Para 1843 aproximadamente se abastecían 32.000 habitantes de los pueblos de la cordillera y 7.800 de los pueblos del Piedemonte y de los Llanos de Casanare. Para 1851, con el aumento de la población también aumento el número de habitantes que se abastecían de estas salinas y pasó a aproximadamente 36.000 y 8.400 respectivamente. Lo que indica que a mediados del siglo XIX se abastecieron entre 39.000 y 44.000 habitantes (ver cuadro 2), sin tener en cuenta otras poblaciones menos importantes de Boyacá y Casanare y las de Santander hasta donde llegaba la sal elaborada en Chámeza.

Además de este radio de consumo habitual, la sal de Chámeza alcanzó otro mayor. Para 1872 gran parte de la sal elaborada tanto en Chámeza como Chita y

Muneque era llevada a los almacenes oficiales de Sogamoso y allí su mayoría era vendida y transportada hacia el Estado de Santander y el noreste de Boyacá³⁶⁶.

Cuadro 2. Habitantes de las poblaciones consumidoras de sal de Chámeza, Recetor y Pajarito a mediados del siglo XIX

	<i>Poblaciones de la cordillera</i>		<i>Poblaciones del Pídemonte y del Llano</i>		
	1843	1851	1843	1851	
			Zapatoza	427	606
			Barroblanco	412	327
Miraflores	3624	5002	Tamara	2828	1880
Campo Hermoso	1487	1312	Paya	947	1194
Macanal	2639	2567	Pore	1505	906
Pueblo Viejo	2308	3540	Nunchia	355	531
Pesca	7205	7640	Moreno		1365
Tota	3294	3747	Trinidad	157	111
Iza	1257	1395	Taguana	216	205
Cuitiva	1188	1446	Chámeza	653	607
Labranzagrande	3486	3379	Marroquín	152	469
Sogamoso	5646	6369	Santiago	201	203
Total	32134	36397	Total	7853	8404

Fuente: Tabla hecha por el autor a partir de: CDIHR-UIS (Centro de Documentación e Información Histórico Regional – Universidad Industrial de Santander), Censos: 1843 y 1851.

En la parte poblada de los Llanos de Casanare, especialmente desde el río Cusiana hasta el río Cravo, se consumía casi exclusivamente sal de Chámeza, Recetor y Pajarito. Para 1882 este territorio se encontraba a diferentes distancias

³⁶⁶ *Ibíd.* Rollo 4 folio 351 v.

de estas salinas, de la de Muneque y de otras de menor importancia, pero eran insuficientes para abastecer las necesidades del territorio, no por insuficiencia en la elaboración, sino por la falta de vías de comunicación que facilitaran el transporte de la sal. De las salinas de Chita y Muneque que estaban ubicadas más al centro de la cordillera que las de Chámeza y Recetor, tan sólo llegaba la sal hasta donde el camino lo permitía, hasta las cabeceras del río Cravo, cerca de Labranzagrande³⁶⁷.

5.2 MOVIMIENTOS Y COMPORTAMIENTOS DE LA SAL VENDIDA EN CHÁMEZA, RECETOR Y PAJARITO

Para tener una idea general del comportamiento de esta Renta en la administración de las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza, primero que todo se debe hacer el análisis de los movimientos de la sal elaborada y vendida en el transcurso de los periodos para los cuales se logró recopilar información.

La información más antigua de las cantidades de sal elaboradas en las salinas de Chámeza data de 1838. En ese año en la salina de Gualivito se elaboraban 1.200 arrobas (15.000 kilogramos) y en Cocuachó 1.600 arrobas (20.000 kg) de sal al mes, por lo tanto se elaboraban en total aproximadamente 2.800 arrobas (35.000 kg).

Cada arroba se vendía a cinco reales con las que se obtenían como producto total de la venta de la sal 14.000 reales o 1750 pesos (cada peso equivalía a 8 reales). En Gualivito los gastos de elaboración tenían un costo de 150 pesos y en Cocuachó 200, por eso aportaban a la Renta de salinas un promedio de 1.400 pesos al mes³⁶⁸. Pero como las cantidades de sal elaboradas dependían de diferentes factores, el producto en todos los meses variaba.

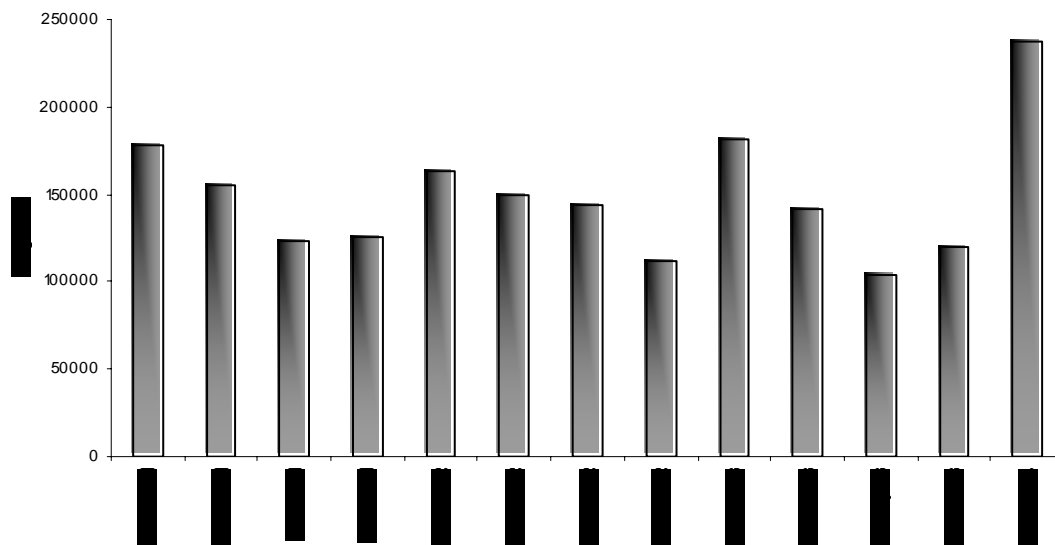
³⁶⁷AGN., Op. Cit., Fondo Miscelánea Salinas, rollo 4, folios 162 – 164.

³⁶⁸AGN., Op. Cit., Fondo Salinas Boyacá, Rollo 160, fl 586 y continua en el 589.

De enero de 1851 a abril de 1854, en las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza la sal elaborada se vendió en su totalidad, lo cual indica de inicio que en este periodo las salinas tuvieron una actividad continua aunque irregular en la elaboración de sal, en su producto y en el aporte a la Renta.

Al hacer un análisis trimestral del movimiento de las ventas se puede observar mejor la tendencia a lo largo de este periodo de tres años y tres meses, en el que se percibe un comportamiento cíclico anual. El pico más alto se presenta en el primer trimestre (enero – marzo), luego hay un ligero descenso en el segundo trimestre (abril – junio) y llega al punto más bajo en el tercero (julio – septiembre) con excepción del segundo año, en el cual el descenso entre el segundo trimestre y el tercero es menor y su punto más bajo no se presentó en el tercer trimestre, sino en el cuarto, a partir del cual inició el ascenso para terminar e iniciar el posterior ciclo en el primer trimestre del año siguiente. (ver Gráfica 13)

Gráfica 13. Comportamiento cíclico de la sal elaborada y vendida trimestralmente en la administración de las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza, 1851 – 1854



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: AGN, Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, Rollo 14 folios 742 – 818; Rollo 15 folios 102 – 162, 369 – 415, 716 – 736.

En el primer trimestre de 1851 se vendió aproximadamente el 30% del total de la sal de ese año, en el segundo el 27%, en el tercero el 21% y en el cuarto el 22%. En el año siguiente las ventas fueron del 29% para el primer trimestre, 26% para el segundo, 25% para el tercero y para el cuarto el 20%. En 1853 se dio un comportamiento similar a 1851 a pesar que el porcentaje en el primer trimestre aumentó al 33%, en el segundo trimestre se vendió el 26%, en el tercero 19% y en el cuarto el 22%.

Al analizar el ciclo anual de elaboración y venta de sal y confrontarlo con el ciclo climático que caracterizó el piedemonte y la llanura durante el siglo XIX, de acuerdo a la descripción que hizo Agustín Codazzi a mediados de ese siglo, el cual influye notoriamente sobre la cordillera oriental y determina la vertiente oriental de ésta, es decir la que se encuentra frente a los llanos orientales donde se encuentran ubicadas estas salinas; se observa que los meses de mayor venta correspondieron a los meses de sequía y los de menor venta correspondieron a los meses de lluvia.

El clima de esta región se caracteriza por presentar dos periodos climáticos, uno seco y otro de lluvias. El periodo seco se extiende desde noviembre hasta mayo, mes en el que se inician los aguaceros que se extienden hasta octubre, presentando cada uno de estos periodos características propias en cada mes. El periodo seco inicia a partir de noviembre luego de las últimas lluvias en octubre, es más fuerte en diciembre, enero, febrero y marzo, con lluvias esporádicas en febrero. Las lluvias se vuelven a presentar gradualmente a partir de los finales de abril y se prolongan hasta mayo, de tal forma que el periodo de lluvias inicia y se va aumentando gradualmente hasta ser más fuertes en junio y julio. Entre agosto y

septiembre llueve poco y a partir de octubre finalizan las lluvias, presentándose regularmente en medio de la temporada de lluvias un pequeño verano llamado veranito de San Juan, que se prolonga hasta por un mes. En noviembre, llueve en la cordillera provocando crecidas en los ríos que bajan por ésta a las sabanas de Casanare³⁶⁹.

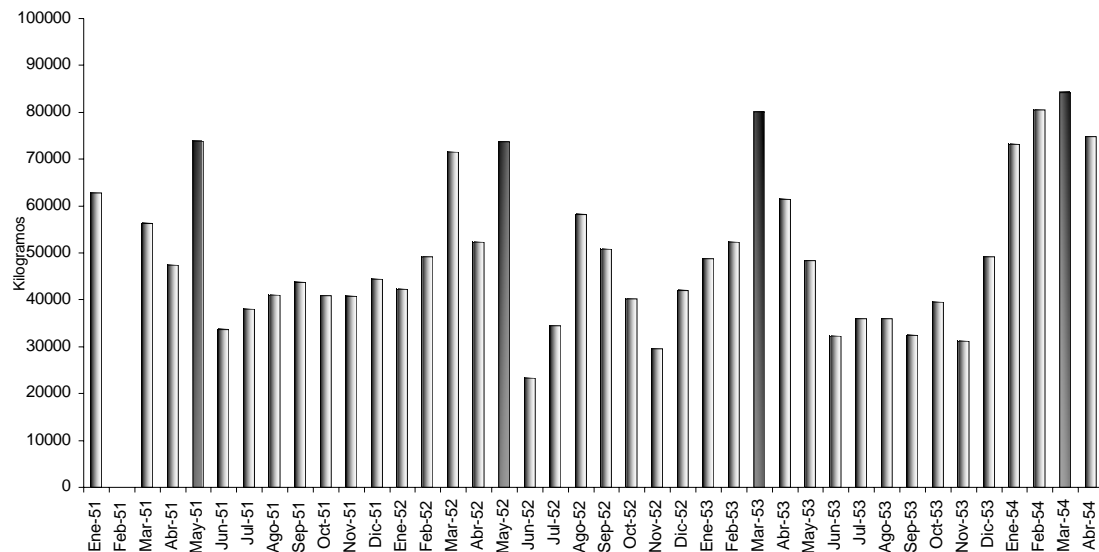
Al parecer las temporadas de sequía y lluvia influyeron al punto de casi determinar, por lo menos para las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza la venta de sal, por lo determinante del clima en el estado de los caminos, los cuales durante el invierno eran casi intransitables por los lodazales, derrumbes y aumento considerable del caudal de los ríos, por tanto sólo durante la temporada seca se podía transitar con regulares facilidades. Por lo anterior las mayores ventas se presentaban en los meses de mayor sequedad, es decir noviembre, diciembre, enero, febrero y marzo. Al sumar las cantidades vendidas en estos meses del último y primer trimestre del año, se obtiene que en éstos se vendieron las mayores cantidades de sal en los tres años. En cuanto al segundo trimestre, al observar la cantidad de sal vendida mensualmente se observa que en los meses de mayo se vendió la mayor cantidad, por lo menos para 1851 y 1852; pero al analizar el total del segundo trimestre tenemos que se presenta un descenso con relación al primero, variación que se da por que en abril y junio (los dos meses extremos del segundo trimestre) las ventas bajaron de forma considerable con relación a mayo(ver Gráfica 14); por tal razón en el análisis trimestral se observa un descenso en este trimestre.

El aumento en la venta de sal en mayo de estos años obedeció muy seguramente al abastecimiento que hacían los consumidores de estas salinas para la temporada de lluvias, pues a pesar de iniciarse en mayo, las lluvias de este mes aún no eran tan fuertes como las de junio y julio; por lo tanto el tercer trimestre, que abarca a dos de los meses más lluviosos, se registra el pico mas bajo. En

³⁶⁹ GÓMEZ L., Augusto; BARONA B., Guido y DOMÍNGUEZ O. Camilo. Op. Cit., Pág. 119 - 120

mayo de 1853 la cantidad de sal vendida no tuvo la misma importancia que en los dos años anteriores, sugiriendo que a pesar de lo determinante que pudo llegar a ser el régimen climático en el movimiento de las ventas, éste también presentaba algunas variaciones por causas muy particulares como los cambios del precio que posteriormente se abordaran. En el cuarto trimestre, que climáticamente se caracteriza por pasar gradualmente de la temporada de lluvias a la de sequedad, se iniciaba el ascenso en las ventas de sal, con excepción de 1852, año en el que el cuarto trimestre fue el pico mas bajo; pero a pesar de ello el primer trimestre del año siguiente tuvo el mismo comportamiento de los años anteriores, es decir que en él termino e inició el ciclo nuevamente.

Gráfica 14. Comportamiento mensual de la sal elaborada y vendida en la administración de salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza, enero 1851 – abril 1854



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: AGN, Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, Rollo 14 folios 742 – 818; Rollo 15 folios 102 – 162, 369 – 415, 716 – 736.

Los picos más significativos durante este periodo fueron los siguientes: en 1851 mayo fue el mes en que mayor cantidad de sal se elaboró y se vendió, un total de

73.800 kilogramos y el de menor cantidad fue junio con 33.584 kilogramos. En 1852 el mes de mayores ventas fue también mayo, con un total de 73.668 kilogramos y el de menos fue también junio con un total de 23.221. En 1853 el mes de mayor venta fue marzo, un total de 80.050 kilogramos y el de menor fue noviembre con 31.200. En 1854 muy seguramente el mes en que más se vendió fue también en marzo, un total de 84.131 kilogramos(de este último año no se tiene más información).

Otro factor que también influyó en los movimientos de las cantidades de sal vendida fue el precio de venta, el cual a pesar de su importancia en la variación de los mercados, en el caso de la Renta de la sal y específicamente en las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito, su influencia no estuvo determinada por una relación directa entre menor precio y mayor cantidad de sal vendida y viceversa, sino que el comportamiento por ese factor fue irregular.

Entre 1851 y abril de 1854 el precio de venta tuvo dos variaciones significativas, una a partir de enero de 1852 con la cual se hizo una rebaja al precio de la arroba de sal, pasando de 5 a 4,5 reales, igual al 10% y a partir de enero de 1854 se vendió la misma cantidad a 3,6 reales, una disminución del 20%. La primera de estas rebajas no aumentó el consumo más de lo normal de una temporada de verano y contrario al efecto esperado en el primer trimestre de ese año, las ventas disminuyeron en un 9% con relación al mismo trimestre del año anterior. En el segundo trimestre luego de la rebaja, se vendió menos sal que en el anterior y con relación al mismo periodo del año anterior se vendió un 4% menos. Este trimestre se caracterizó por la importante reducción en los meses de abril y especialmente en junio, en el que disminuyó en un 31% por ser uno en los de mayor pluviosidad, mientras que en mayo las ventas registraron un importante aumento porque se vendió casi la misma cantidad que en el mismo mes del año anterior, muy posiblemente por que en este mes se aprovechó la rebaja del precio para acaparar la sal necesaria durante la temporada de invierno. En el tercer trimestre

se presentó la desviación más significativa a causa de la variación del precio. No se presentó el pico más bajo porque se vendió un 16% más que en el mismo trimestre del año anterior, ya que entre agosto y septiembre –meses que aunque hacen parte de la temporada lluvias, pero menores que en junio y julio– aumentaron las ventas con relación a los mismos meses del año anterior en un 41 y 16% respectivamente. Aumento que se dio muy seguramente por el temor a que la reducción del precio fuera sólo temporal; lo que a la vez provocó que en el último trimestre de ese año, que regularmente aumentaba las ventas, se presentara el pico más bajo, porque la sal demandada a inicios de verano no fue necesario comprarla en su totalidad en las salinas porque una buena parte ya se encontraba acaparada por los compradores mayoristas. Y sólo hasta el primer trimestre del año siguiente, 1853, las ventas volvieron a aumentar de acuerdo al ciclo normal e incluso logro remontar en un 11% respecto al mismo periodo del año anterior.

Lo anterior muestra que los efectos de la rebaja del precio de inicios de 1852, se manifestaron con el aumento de las ventas en marzo y mayo, efecto que fue interrumpido por la alta temporada de lluvias de junio y julio, pero continuó en agosto y a partir de septiembre se inició un descenso en las ventas y con la llegada de la temporada seca las ventas no aumentaron, sino hasta el primer trimestre del año siguiente. De igual forma este comportamiento manifestó la inelasticidad de la sal ante la variación de los precios, porque a pesar que la rebaja se hizo en un periodo de verano, el precio no hizo variar positivamente el ciclo más de lo normal que lo provocado por el cambio climático; y el precio tan sólo logró variar el comportamiento cíclico en los meses que menguaron las lluvias, en los que los compradores aprovechando el bajo precio aumentaron sus compras, lo cual no necesariamente manifestó un aumento en el consumo, ya que en los meses siguientes las ventas en la administración en lugar de por lo menos mantenerse –lo que demostraría el aumento del consumo– se redujeron.

Con la segunda rebaja del precio en enero de 1854 la venta de sal aumentó en ese mes en un 48% con relación al mismo mes del año anterior, con relación a 1852 aumentó el 73% y con relación a 1851 aumentó el 16%; aumento que se mantuvo durante el trimestre, superando el mismo periodo de los anteriores años (1851, 1852 y 1853) en un 33%, 45% y 31% respectivamente. Muy seguramente en este trimestre las ventas de estas salinas aumentaron considerablemente por la reducción significativa en el precio, al pasar de 4,5 a 3,6 reales la arroba de sal, igual al 20%; lo cual motivo que más compradores prefirieran ir a estas salinas que a las otras de las que se podía abastecer los habitantes del territorio de Casanare y del oriente de Boyacá. (ver Gráfica 15)

Para la segunda mitad del año siguiente en estas salinas la sal subió de precio considerablemente y volvió a tener variaciones el movimiento de las ventas. Hasta antes de septiembre de 1855 la arroba de sal alcanzó el precio de 8½ reales, pero a partir de septiembre se empezó a vender a 7½ reales, en febrero de 1856 se volvió a rebajar el precio y quedó a 6 reales la arroba y en agosto de este mismo año nuevamente subió su precio a 9 reales³⁷⁰.

En el mes de septiembre de 1855 tan sólo se vendieron 11.556 kilogramos, un 73, 77 y 64% menos que en el mismo mes de los años 1851, 1852 y 1853 respectivamente; lo que indica que las ventas por lo menos para estos meses tuvieron un descenso vertiginoso, muy seguramente por el alto precio a que se vendió. Con la rebaja a 7 ½ reales se esperaba que las ventas volvieran a tener un comportamiento similar al de los años anteriores y de hecho lo tuvo para el mes siguiente, al punto que se vendieron 35.931 kilogramos, un ascenso del 68% respecto al mes anterior, pero con relación al mismo mes en los años de 1851 a 1853, las ventas estuvieron por debajo en un 13%, 11% y 10% respectivamente, es decir que se dio una aparente recuperación al punto que estuvo cerca de alcanzar el nivel de ventas de este mismo mes en los años anteriores. Pero esa

³⁷⁰G. O. 2072 (15 de febrero de 1857) Pág. 66.

aparente recuperación no fue más que eso, pues ese importante ascenso no se sostuvo en noviembre y por el contrario disminuyó en casi el 50% respecto a octubre, a pesar que en ese mes ya iniciaba la temporada de verano y con ella el aumento de las ventas; en diciembre y enero se dio un ascenso tan sólo como efecto de la temporada seca, ya que las ventas únicamente aumentaron el 29 y el 54% respecto a noviembre. Por consiguiente las ventas de esos meses no se incrementaron más allá de lo normal y por tanto esta nueva reducción de los precios no afectó continuamente el movimiento de las ventas.

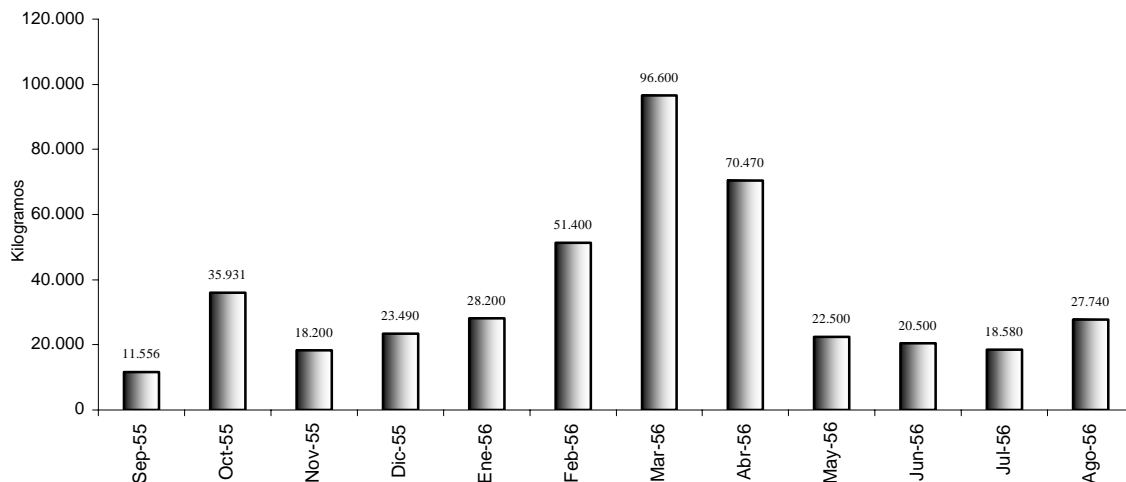
Con la nueva rebaja en febrero de 1856, el precio de la arroba de sal pasó a ser de 6 reales y por esta razón la venta aumentó en este mes en un 45% con relación al mes anterior, pero con relación al mismo mes de 1852 y 1853 aumentó el 4% y disminuyó el 2% respectivamente, pero con relación a 1854, mes en el que se vendieron 80.465 kilogramos, las ventas estuvieron por debajo en un 63% aproximadamente, por tanto tan sólo se logró acercarse al nivel de ventas de los dos primeros años.

Con estas rebajas en el precio de la sal del 22% y el 30% respectivamente, las ventas aumentaron en los meses de temporada seca, especialmente en marzo, en el que se registró un aumento del 47% respecto a febrero, con relación a marzo de 1851 aumentó el 26%, con 1852 el 17% y con 1854 el 13%; en abril cayó la venta pero se mantuvo por encima de la de febrero en un 37%. A partir de este mes se presentó un descenso el cual coincidió una vez más con la temporada de lluvias, descenso que tuvo gran relevancia en mayo, mes que pese a ser en el que se inicia el cambio climático y en los años anteriores se habían vendido cantidades de sal muy importantes, en esta ocasión no ocurrió lo mismo. El descenso en mayo de este año se dio muy seguramente por que los habitantes o acaparadores que se abastecían de estas salinas y que normalmente compraban la sal en mayo, lo hicieron entre marzo y abril aprovechando las ventajas del precio. (ver Gráfica 15)

A partir de agosto el precio de la sal se aumentó a 9 reales y pese a estar por encima del precio del año anterior para la misma temporada, en este año se dio un leve ascenso que correspondió al cese de lluvia de este mes, con lo que normalmente aumentaban las ventas con relación a los meses anteriores.

Entre los meses de mayo a julio las ventas cayeron vertiginosamente pese al bajo precio de la sal, lo cual indica que en estas salinas en la temporada de más altas lluvias el bajo precio no logró cambiar el ciclo o por lo menos para estos años no cambio la tendencia en la venta de sal, caso contrario al de la anterior temporada de sequía, en la cual el bajo precio si influyó en el aumento de las ventas pero sólo en un par de meses.

Gráfica 15. Sal vendida entre septiembre de 1855 y agosto de 1856 en la administración de salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: G. O. 2072 (15 de febrero de 1857) Pág. 66.

Los aumentos en la venta de sal por la rebaja en los precios fue un comportamiento regular en las temporadas de sequía y muy conocido por la Secretaría de Hacienda, desde donde se manifestó en varias ocasiones que estas

rebajas aumentaban la venta pero no el consumo. Para diciembre de 1851 se rebajó el precio de la sal en las salinas administradas, en el caso de las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza esta rebaja se hizo a partir del 1 de enero de 1852, y provocó un aumento de las ventas en todas las administraciones, excedente que según el Secretario de Hacienda fue a parar a los depósitos de particulares, quienes aprovecharon el bajo precio para aumentar sus compras y acaparar grandes cantidades de sal para luego venderla a precios altos³⁷¹.

Con las rebajas del precio entre diciembre de 1855 y febrero de 1856 sucedió lo mismo, un acaparamiento y no aumento del consumo, el cual solo se podría dar sí de igual forma se incrementaba la población o sí se disminuía el precio de forma muy significativa que permitiera usar la sal en la ganadería, especialmente en los llanos de Casanare. El acaparamiento en este caso fue notorio por que las ventas se incrementaron esporádicamente pero no se mantuvieron en los meses posteriores y pese al bajo precio que se mantuvo en algunas ocasiones, las ventas disminuyeron; en lo que también influyó el factor climático, como previamente se explicó.

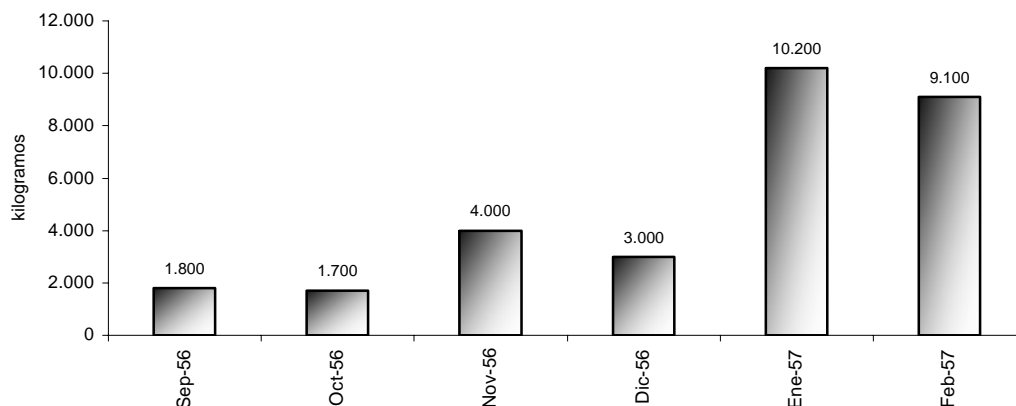
Si la rebaja en el precio de la sal tan sólo aumentaba las venta y no el consumo, el aumento del precio sí tenía la capacidad de contraer tanto la venta como el consumo de la sal compactada. lo anterior se experimentó a partir del alza con la cual quedó a 9 reales la arroba de sal compactada, precio que se fijó para todas las salinas bajo administración sin tenerse en cuenta una proporción entre la distancia de éstas a los centros de consumo; medida que afecto notoriamente la Renta y en el caso de las salinas en cuestión disminuyó la venta hasta el punto que el Secretario de Hacienda consideró que se habían anulado del todo los rendimientos de estas salinas y la de Muneque, donde, por el precio tan alto fue casi imposible vender sal. Al no consumirse sal compactada por el alto precio, ésta fue remplazada por sal vijua, sin recuperar las pérdidas por el descenso de la

³⁷¹G. O. 1317 (25 de febrero de 1852) Pág. 122.

venta de sal compactada, de la que el Gobierno obtenía el doble de ingreso. Además del alza en el precio, este descenso en las ventas y en el producto de la Renta en general, también se dio por la introducción de sal marina por la mejora en las vías de comunicación, especialmente el transporte por el río Magdalena; también influyó el aumento del contrabando que estaba llegando a proporciones colosales por el bajo interés y poca vigilancia del resguardo, en el cual, según el Secretario, no se podía confiar por la baja remuneración que estaban percibiendo, pues los salarios habían aumentado y a este personal no se les había podido hacer el aumento correspondiente por el estancamiento del presupuesto³⁷².

En las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza la disminución en las ventas fue vertiginosa, en el primer semestre del año económico 1856 – 1857 las ventas mensuales tan sólo alcanzaron un total de 29.800 kilogramos, cantidad inferior a la que se vendía incluso en los meses de junio y julio. (ver Gráfica 16)

Gráfica 16. Sal vendida en el primer semestre del año económico 1856 – 1857



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: G. O. 2137 (21 de mayo de 1857)

Pág. 54

La segunda serie que se logró hacer se extiende desde septiembre de 1865 hasta junio de 1868. Para 1865 el comportamiento de las salinas había cambiado, para

³⁷²G. O. 2137 (21 de mayo de 1857) Pág. 54.

esta fecha ya no se estaba elaborando sal en Pajarito y las salinas de Chámeza y Recetor estuvieron arrendadas a partir de 1861 hasta 1863, lo que impidió que el Estado controlara estas salinas como lo hizo durante la década de 1850. Con la terminación de este contrato volvieron a ser controladas por medio de una administración y entre 1865 y 1868 estas salinas pasaron por dificultades que conllevaron al descenso en las ventas y la correspondiente reducción en el aporte a la Renta y a una serie de problemas en la administración.

Para 1865 se encontraban en elaboración otras salinas relativamente cerca de las de Recetor y Chámeza, las cuales afectaron drásticamente las ventas porque estaban más cerca de los principales centros de consumo, lo que generó competencia. Las salinas de Sirguasá y Sismosá, ubicadas en Mongua, cerca a Sogamoso, principal centro de consumo de la sal elaborada en Recetor y Chámeza, produjo una competencia a estas últimas, siendo la mayor desventaja de éstas la distancia con Sogamoso, las cuales se encontraban a 18 leguas y el camino que las comunicaba a este centro era despoblado, quebrado y “paramoso”, mientras que el camino que conducía de las salinas de Sirguasá y Sismosá a este mismo centro sólo tenían 10 leguas de distancia y las dos terceras partes era plano. En estas salinas el precio de la sal era el mismo, 90 centavos o 9 reales cada arroba de sal compactada. En las salinas de Sirguasá y Sismosá se elaboraban hasta 40.000 kilogramos al mes, cantidad de gran consideración y que por la diferencia de los fletes ponía en desventaja a las de Recetor y Chámeza, pues de estas salinas a Sogamoso el flete de una carga de sal valía 4 pesos (40 reales) y de las otras salinas a este mismo centro de consumo tan sólo costaba 1,60 pesos (16 reales). Para solucionar este problema, según el administrador de salinas de Recetor y Chámeza, se debía aumentar el precio de venta en las salinas de Sirguasá y Sismosá para desmotivar la venta en esas salinas y motivarla en las otras³⁷³.

³⁷³AGN., Op cit., Salinas Boyacá, rollo 1 folio 69

Además de la exigua cantidad de sal que se estaba vendiendo por la competencia que se estaba haciendo a las salinas de Recetor y Chámeza, la venta de sal vijúa que se estaban elaborando en las demás administraciones de salinas al reducido precio de 80 y 90 centavos de peso (8 y 9 reales) la arroba, inundó los pueblos que hasta ese momento se abastecían de la sal elaborada en estas salinas, coadyuvando en la reducción de las ventas³⁷⁴.

El estado de los caminos fue otra de las dificultades que en este periodo llevaron a estas salinas a la creciente depresión, dificultad que siempre estuvo presente y fue de amplio conocimiento por parte de la Secretaría de Hacienda. Desde 1857, año en que al parecer inició la crisis de estas salinas por haberse igualado el precio de venta con las demás, el Secretario de Hacienda consideró que a estas salinas las ayudaría a aliviar la apertura de caminos de herradura, estrategia que debía ser de iniciativa e interés de los particulares por la incapacidad económica del Gobierno para iniciar la apertura de vías de comunicación³⁷⁵; pero ante las perspectivas negativa de estas salinas, estando la solución más próxima en las manos de gobierno y ante esta posición, la salida de la depresión en que se encontraban dichas salinas fue más difícil por el bajo interés económico que pudieron significar a los particulares en medio de este momento de crisis.

Las anteriores dificultades sumadas a la posible alza al precio de la sal en todas las administraciones de salinas, la cual se efectuaría a mediados de 1866, llevaron a que el señor Murillo, administrador de estas salinas, expusiera al Secretario de Hacienda las desventajas de una medida de este tipo, las cuales por no tener caminos en buen estado que las comunicaran con los centros de consumo, ante el aumento del precio, no podrían resistir la competencia de las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, Sesquilé y Chita sí en el precio de venta no se guardaba una proporción con relación a la distancia, como se hizo hasta 1862, lo que permitió

³⁷⁴Ibíd., fl 148

³⁷⁵G.O. 2073 (16 de febrero de 1857) Pág. 71

que el producto de esas salinas hasta ese año fuera bastante, gracias a que la venta de cada 100 kilogramos se hacía en dos pesos menos que en las demás salinas, y por tanto, sólo con consideraciones de este tipo, estas salinas saldrían de su estado de postración³⁷⁶.

A pesar de las negativas predicciones del administrador, el aumento del precio se efectuó como se previó, pasando de 70 centavos (7 reales), precio establecido desde julio de 1865, a un peso (10 reales) cada arroba, es decir un aumento aproximado del 42%. Alza que produjo la anulación de las ventas en el mes de junio; de tal forma que se verificó la incapacidad de estas salinas de resistir la competencia de las otras, presentado por el administrador y situación que continuaría igual mientras se mantuviera en estas salinas el mismo precio de las demás³⁷⁷.

A pesar que el decreto de aumento del precio de la sal fue expedido a partir del primero de mayo, los efectos en estas salinas se produjeron a partir de junio, debido a que se ejecutó 18 días después, tiempo que fue aprovechado por los especuladores para hacer compras en grandes cantidades para luego distribuirla por los mercados al nuevo precio³⁷⁸. (ver Gráfica 17)

En el transcurso de septiembre de 1865 a diciembre de 1866, pese a la restricción del comercio de estas salinas, el movimiento de las ventas mantuvo una tendencia similar al periodo antes analizado, determinado por el correspondiente al ciclo climático. En el mes de octubre aumentó la cantidad de sal vendida con relación a septiembre, a partir de noviembre la venta ascendió y entre diciembre y abril se mantuvo relativamente alta la venta respecto a los meses de lluvia. En los meses de mayo y junio se dio un cambio particular, en mayo aumentó la venta aproximadamente en un 150% respecto a abril y con relación al stock se vendió el

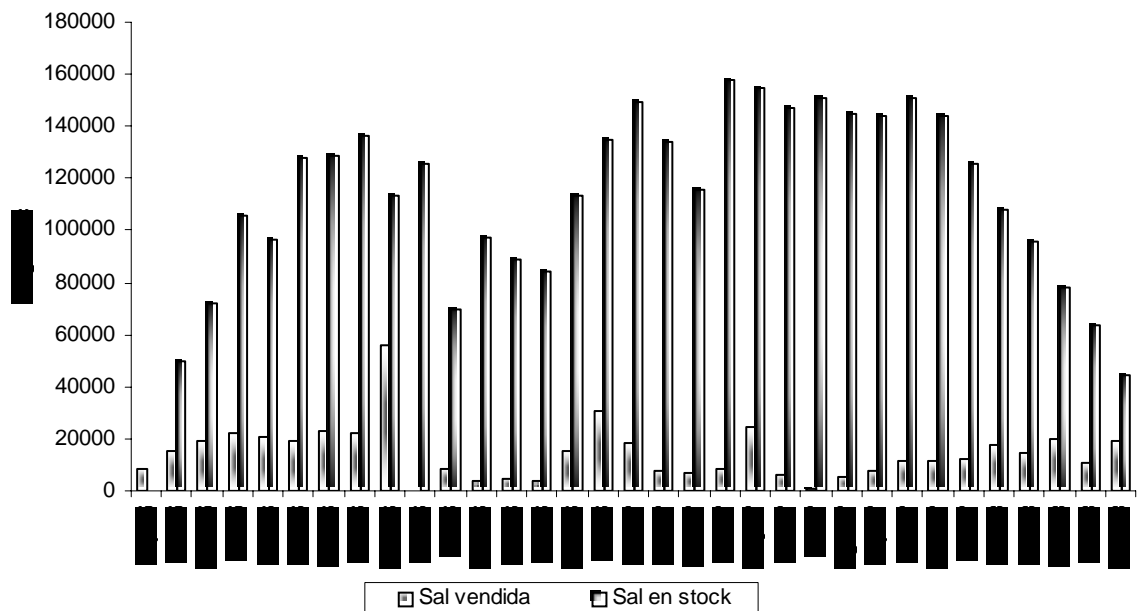
³⁷⁶AGN., Op. cit., Salinas Boyacá, rollo 1, folio 528

³⁷⁷Ibíd., Folio 545

³⁷⁸Ibíd., folio 603 – 606.

44%, aumento determinado por el alza del precio de la sal. En junio la venta fue nula por el alto precio que ya estaba vigente para ese mes, pero la nulidad se dio especialmente por que en mayo se abastecieron los habitantes o los especuladores de la sal necesaria para los meses posteriores. En los siguientes meses de lluvia la venta descendió y se mantuvo hasta agosto, a partir de noviembre la venta aumentó, incrementándose en diciembre y terminando el ciclo anual.

Gráfica 17. Sal vendida y en stock entre septiembre de 1865 y mayo de 1868



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: AGN, Sección República, Fondo Salinas Boyacá, Rollo 1 folios 123 – 130, 480 – 481, 510, 514, 535, 542, 553, 564, 589, 609, 621, 632, 791, 791, 811, 815, 824, 848, 868, 887, 904, 312, 322, 327, 370; rollo 2, folios 327, 322, 335 y 370.

A partir de diciembre el precio de la sal volvió a subir en un 25%, pero a la administración de salinas de Recetor y Chámeza el decreto llegó hasta los

primeros días de enero de 1867³⁷⁹, un mes de retraso que fue aprovechado nuevamente por los compradores para aumentar sus adquisiciones, repitiéndose el mismo fenómeno de mayo de 1866 aunque en menor proporción. En diciembre se vendió el 99% mas que en el mes anterior y con relación a la sal en stock tan sólo se vendió el 20%. A partir del 6 de enero el precio de venta de cada arroba de sal compactada fue de 1,25 pesos (12 ½ reales), precio que se mantuvo hasta mayo de 1868, mes en el que terminó el contrato de elaboración y se continuó la elaboración y venta bajo contrato de arrendamiento³⁸⁰ y el cual se prolongo hasta el 15 de noviembre de 1872³⁸¹.

En el trascurso de septiembre de 1865 a mayo de 1868 el precio de venta de la sal aumentó aproximadamente el 44%, produciendo como efecto una contracción constante en las ventas de estas salinas y reduciéndose considerablemente los aportes a la venta.

La serie de dificultades ya mencionada que pusieron a las salinas de Recetor y Chámeza en desventaja ante las demás, provocaron la pérdida del consumo de Sogamoso, Pezca , Iza, Zetaquira, Campohermoso³⁸² y gran parte de los pueblos de la cordillera que habían sido el radio de consumo de estas salinas con excepción de Miraflores y los pueblos de Casanare, a los cuales no les quedaba otra opción que comprar la sal en el lugar más cercano. A esta pérdida del radio de consumo se sumaron los pueblos de Tota y Pueblo Viejo, los cuales para mediados de 1867 se estaban abasteciendo de la sal elaborada por contrabando en la salina de Sisbacá, ubicada cerca de estos dos pueblos y donde se producía hasta 5.000 kilogramos al mes, cantidad suficiente para abastecer sus habitantes, quienes también habían sido consumidores de la sal de Recetor y Chámeza³⁸³.

³⁷⁹ Ibid., Folios 773 – 776.

³⁸⁰ Ibid., Rollo 2, folio 380.

³⁸¹ Ibid., Rollo 4, folio 693.

³⁸² Ibid., Rollo 1, folios 603 – 606.

³⁸³ Ibid., Folio 830.

La baja venta de sal de estas salinas en este periodo, llevaron a que en los almacenes de la administración se acumulara una gran cantidad de sal, la cual ya llevaba demasiado tiempo y corría el riesgo de dañarse por la humedad de estos lugares. Para diciembre de 1867 ya se habían acumulado 108.000 kilogramos, por tal motivo el administrador solicitó a la Secretaría de Hacienda que se creara algún medio con el cual se pudiera vender esa gran cantidad de sal lo antes posible, puesto que de lo contrario se perdería, porque la humedad se encargaría de volverla boronasa³⁸⁴. (ver Gráfica 18)

En síntesis, en el periodo de septiembre de 1865 a mayo de 1868 al igual que el de enero de 1851 a marzo de 1854, las cantidades de sal vendidas y su variabilidad fue correspondiente al ciclo climático. Se vendieron mayores cantidades de sal en la temporada seca y disminuyeron en la temporada de lluvias, con una variación importante en mayo de 1866, mes en el que se presentó el pico más alto, no sólo de este año, sino también de toda esta temporada analizada. En ese mes el aumento de las ventas lo determinó el previo conocimiento que se tuvo del alza del precio que a partir de este mes se hizo, pero que por el retraso de su ejecución en estas salinas dio tiempo a los compradores de aumentar sus adquisiciones.

En diciembre de 1867 se presentó otra variación en la tendencia a pesar que en esta temporada aumentaban normalmente las ventas; aumentó que también se presentó por el previo conocimiento que los compradores tuvieron del alza que se hizo a inicios de este mes, pero que se ejecutó hasta los primeros días del mes siguiente en estas salinas, es decir un mes después, lo cual aumentó las ventas pero no con la misma importancia que en mayo. En los meses de mayo de 1866 y 1867 aumentaron las ventas con relación a los meses de sequía, variación similar al periodo ya analizado de 1851 - 1854, a causa muy seguramente –como ya se

³⁸⁴ *Ibíd.*, Folio 899.

argumentó- del abastecimiento que se debía hacer para los meses siguientes de fuertes lluvias.

5.3 RENTABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS SALINAS DE CHÁMEZA, RECETOR Y PAJARITO

Una vez analizado el ciclo de las ventas en las salinas que son el centro de estudio y con el objetivo de determinar el nivel de rentabilidad de esta Renta en la administración, se hará un análisis del producto de las ventas, los gastos, y lo que se obtenía como aporte a la Renta, lo cual regularmente se remitía a la Tesorería General.

Para el análisis de la rentabilidad de esta administración se tuvo en cuenta las mismas series usadas anteriormente, es decir de enero de 1851 a marzo de 1854 y de septiembre de 1865 a mayo de 1868.

El primer gasto que se debía deducir del total del producto de la venta de la sal era el correspondiente pago de la sal elaborada por el contratista, a quien se le pagaba un valor determinado por cada arroba de sal elaborada de acuerdo al contrato.

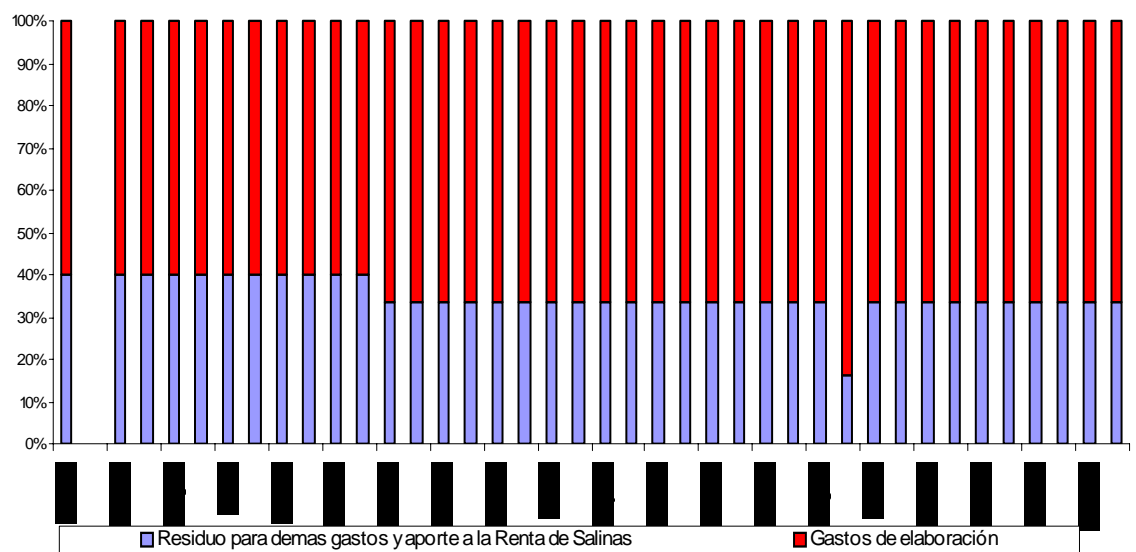
Del producto restante se sacaba para los gastos de la administración un porcentaje que no podía exceder del 15%, de esta cuantía el administrador debía pagar el sueldo eventual de los dos almacenistas, también se debía hacer cargo de los gastos de oficina y los gastos de la conducción de la sal de las fábricas a los almacenes de la administración; la cuantía restante se dividía en 10 partes de las cuales 6 le correspondían a la administrador y 4 al contador.

Otro de los gastos que se debían deducir mensualmente del total del producto de la venta de sal correspondía al pago del personal del resguardo nacional

destinado a la vigilancia de las salinas de esta administración, los cuales regularmente fueron cuatro y quienes tenían un sueldo fijo. El pago del sueldo de los guardas se empezó a efectuar a partir de agosto de 1851, momento en el cual se dieron por terminados los cargos mixtos de guarda-almacenista y se crearon los cargos únicamente de almacenista y para la custodia, cuidado de las salinas y para controlar el contrabando se designó al personal de resguardos nacionales.

De los anteriores gastos que se debían deducir para obtener el producto que terminaba siendo el aporte de la Renta, los de elaboración fueron los de mayor cuantía. Durante este periodo el contratista elaborador se le pagó 3 reales por la elaboración de cada arroba de sal compactada, por tanto le correspondió el 60% del total del producto de la sal vendida y a partir de enero de 1852 hasta abril de 1854 le correspondió el 66%, aumento porcentual que se dio por la rebaja del precio de venta, de tal forma que la participación porcentual de lo que le correspondía al Estado disminuyó y la del contratista aumentó en un 6%; este mismo 66% se mantuvo hasta abril 1854 aunque en enero de este año se volvió a disminuir el precio, pero en esta ocasión se redujo el precio de elaboración en igual proporción al precio de venta. (ver Gráfica 18)

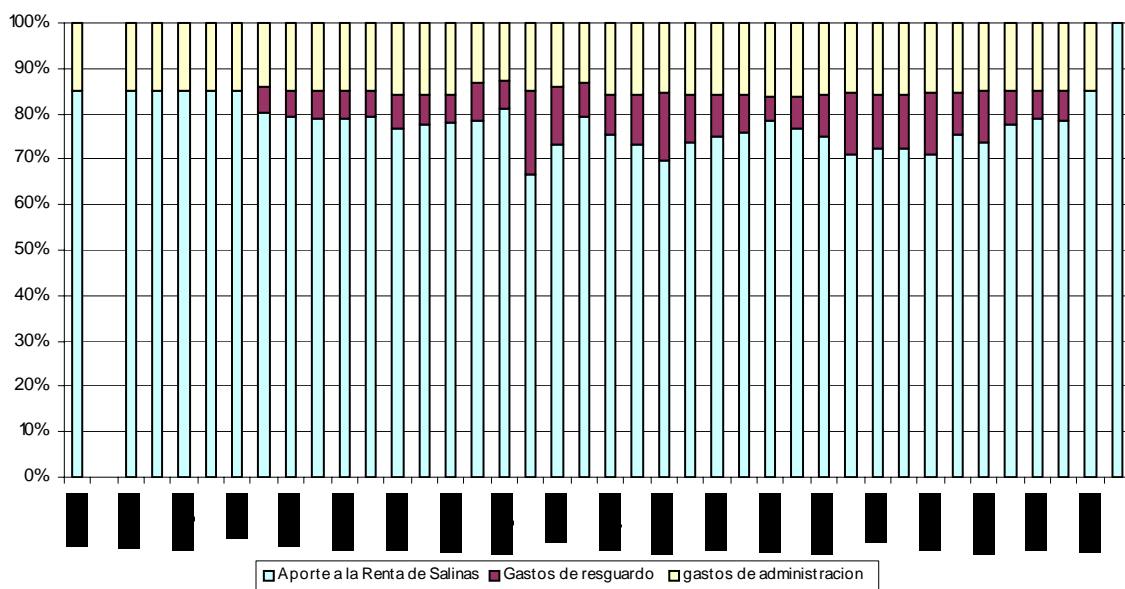
Gráfica 18. Distribución porcentual del total del producto de la sal vendida entre los gastos de elaboración y residuo para demás gastos (administración y resguardo) y aporte a la Renta de Salinas, enero 1851 – abril 1854



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: AGN, Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, Rollo 14 folios 742 – 818; Rollo 15 folios 102 – 162, 369 – 415, 716 – 736.

El pago de los gastos de administración estuvo alrededor del 15% del residuo luego de descontar los gastos de elaboración. En cuanto al pago de los salarios del resguardo que eran fijos, entre agosto de 1851 y febrero de 1852 se les pagó 384 reales al mes, a partir de este mes y hasta septiembre del 1853 se pagó 522 reales, desde ese momento y hasta enero de 1854 se pagó 426,5 reales, en el mes de febrero se pagó 512 reales y a partir de este mes no se asumió este gasto en la administración y la cantidad correspondiente a ese gasto se remitió a la Tesorería General junto con el aporte a la renta, desde donde se les pagó a los miembros del resguardo. (ver Gráfica 19)

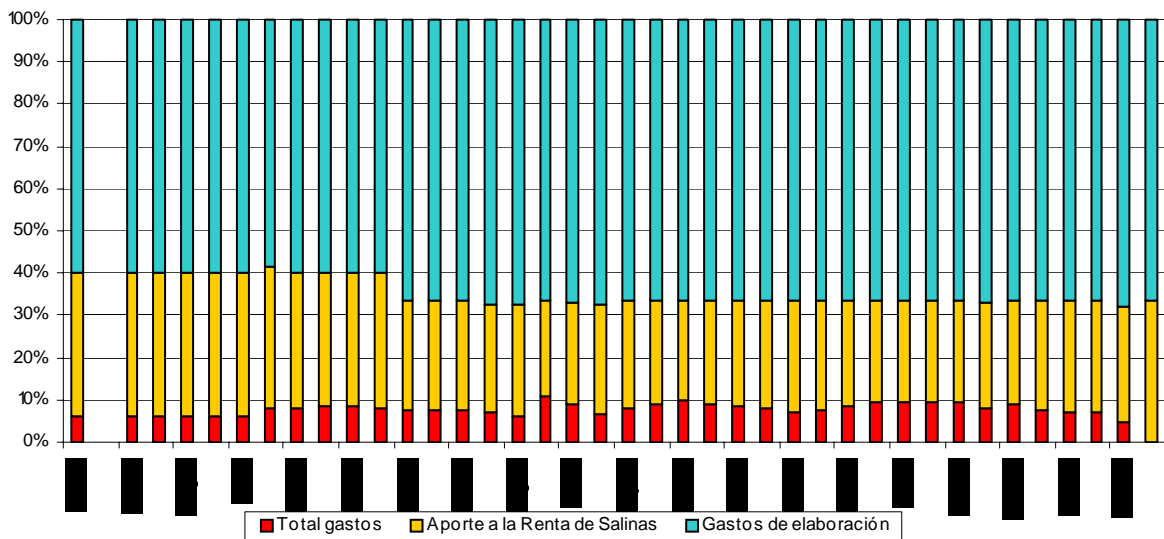
Gráfica 19. Distribución porcentual del residuo del total de la sal vendida para demás gastos (administración y resguardo) y aportes a la Renta de Salinas, enero 1851 – abril 1854



Fuente: Gráfica hecha a partir de: AGN, Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, Rollo 14 folios 742 – 818; Rollo 15 folios 102 – 162, 369 – 415, 716 – 736.

De lo anterior se logra establecer que del total del producto de la venta de sal en las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza en el periodo de tiempo transcurrido entre enero de 1851 y abril de 1854, al contratista elaborador le correspondió entre el 60 y 66%, mientras que en aportes a la Renta de Salinas de esta administración le correspondió entre el 24 y el 34%, producto que tuvo mayor variación con relación a la cuantía correspondiente al elaborador por los pagos continuos y fijos que debió hacer la administración al personal del resguardo, gastos que junto con los de administración estuvieron entre el 6 y el 12% con relación al total del producto de la sal vendida. (ver Gráfica 20)

Gráfica 20. Participación porcentual del producto total de la sal vendida entre los gastos de elaboración, el aporte a la Renta y los gastos de administración (administración y resguardo), enero 1851 – abril 1854



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: AGN, Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, Rollo 14, folios 742 – 818; Rollo 15 folios 102 – 162, 369 – 415, 716 – 736.

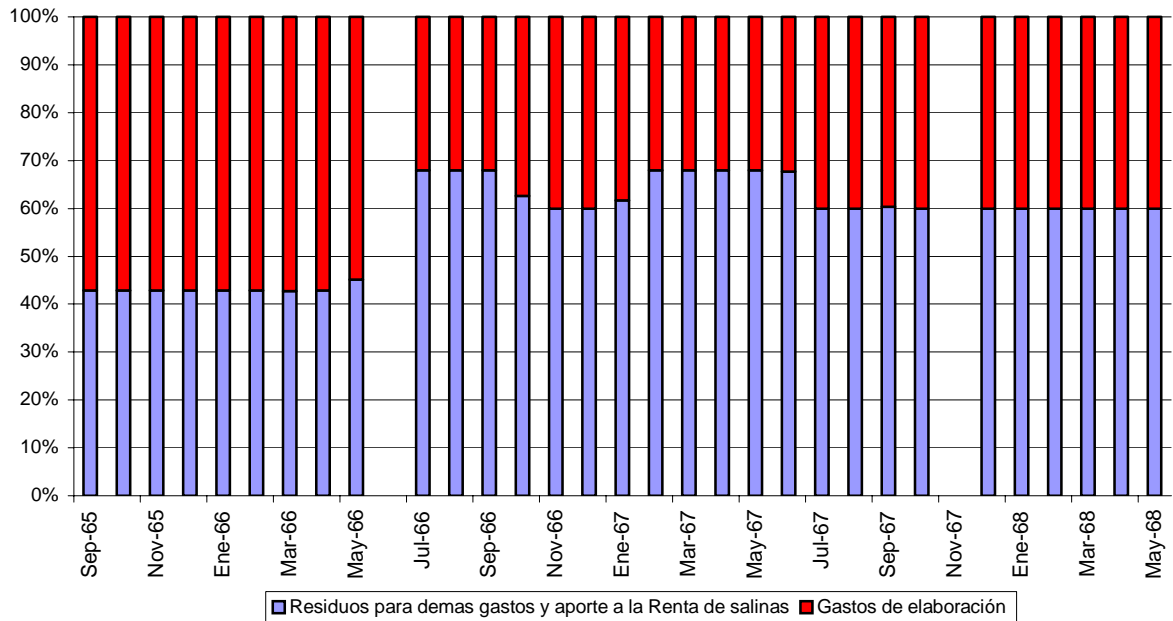
En el transcurso de septiembre de 1865 a mayo de 1864, periodo en el que la elaboración y venta de sal fueron irregulares, fundamentalmente por la competencia que se presentó entre las diferentes salinas, llevó a un descenso en las ventas y por consiguiente a los gastos de elaboración, gastos de administración, al correspondiente aporte de esta administración a la Renta de Salinas y al pago irregular de los sueldos del personal de resguardo, a quienes no se les pago en muchas ocasiones por lo insuficiente del producto de la venta.

Al igual que en el periodo anterior los pagos al contratista elaborador por la cantidad de sal elaborada dependieron de las ventas de cada mes, las cuales tuvieron una caída vertiginosa con relación al anterior periodo, por tal razón la participación porcentual de los pagos al contratista elaborador, que para este periodo se le pagó 4 reales por la elaboración de cada arroba, tuvieron de igual forma un gran descenso.

Otro cambio importante en cuanto a lo que le correspondía al contratista por la elaboración de sal, fue la variación porcentual, con una tendencia descendente respecto al total del producto de la venta de sal, causada por el aumento constante en el precio de venta, lo cual le permitió tener mayor nivel porcentual de ganancias al Estado y menor al contratista al no aumentarse proporcionalmente el precio de elaboración con relación al de la venta. Por lo anterior el nivel porcentual de lo pagado al contratista disminuyó significativamente a partir de julio de 1866, momento en el que se aumentó el precio de venta en estas salinas y pasó del 57%, que hasta ese mes obtuvo, al 32%, siendo este el menor nivel porcentual del periodo. A partir del siguiente mes tuvo un leve aumento y alcanzó el 37%, que se mantuvo en los siguientes meses, muy seguramente por un pequeño aumento en el precio de elaboración. Con el nuevo aumento en el precio de venta a partir de enero de 1867, el cual se le aumentó en un 25%, se registró una nueva caída al 32%, porcentaje que se mantuvo hasta mayo de este mismo

año y a partir del cual tuvo una nueva recuperación llegando al 40% hasta finalizar este periodo analizado.(ver Gráfica 21)

Gráfica 21. Distribución porcentual del total del producto de la sal vendida entre los gastos de elaboración y el residuo para los demás gastos (administración y resguardo) y aporte la Renta de Salinas, septiembre de 1865 – mayo 1868



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: AGN, Sección República, Fondo Salinas Boyacá, Rollo 1 folios 123 – 130, 480 – 481, 510, 514, 535, 542, 553, 564, 589, 609, 621, 632, 791, 791, 811, 815, 824, 848, 868, 887, 904, 312, 322, 327, 370; rollo 2, folios 327, 322, 335 y 370.

En cuanto a los gastos de administración y de resguardo por la misma baja en la venta y el reducido caudal, en varios meses de este periodo no se hizo los pagos correspondientes, lo cual retrasó esta obligación y provocó una distribución porcentual irregular, tanto en el pago de los gastos de administración, pero especialmente en los del resguardo, a quienes se les llegó a adeudar más salarios, y cuando se les pagó algunos de los meses atrasados consumieron una buena porción del residuo que quedó una vez deducido los gastos de elaboración.

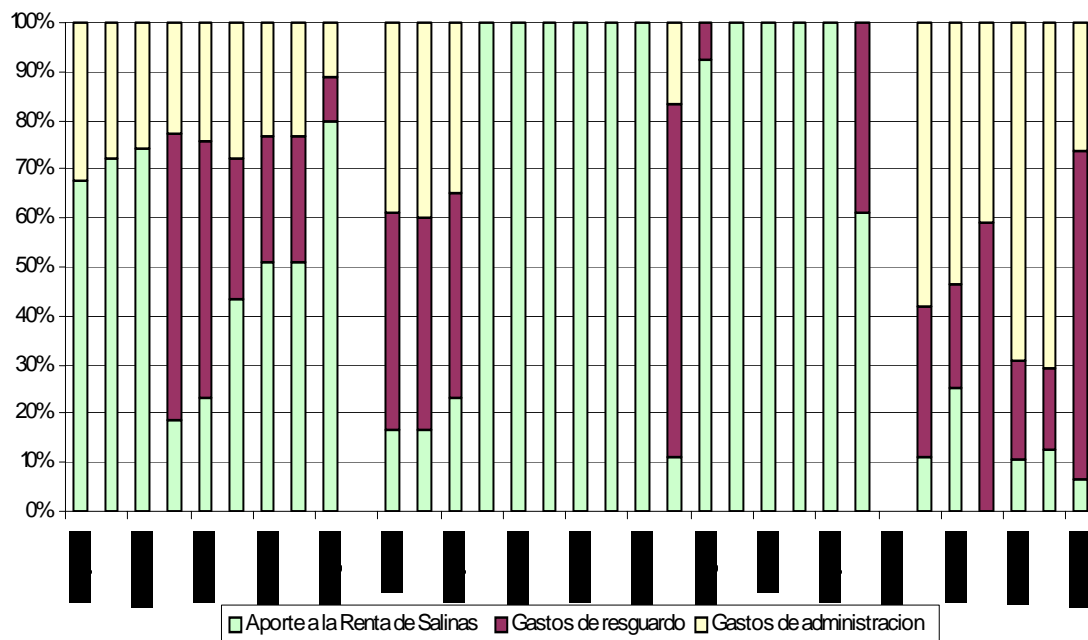
Entre septiembre y noviembre de 1865 y muy seguramente otros meses atrás, al resguardo no se le pagó sus salarios y los gastos de administración no se cubrieron en su totalidad, lo cual provocó que entre diciembre de ese año y septiembre del siguiente, se tuviera que destinar un buen porcentaje para el pago de las obligaciones atrasadas, porcentaje que osciló entre 20 y el 80%. Entre octubre de 1866 y marzo del año siguiente nuevamente se dejó de pagar esas obligaciones, atraso que fue cubierto en parte en abril con el 90% y en mayo tan sólo se destinó el 10%. A partir de junio y hasta octubre de 1867 nuevamente se dejó de cubrir esas obligaciones; de tal forma que desde octubre hasta finalizar este periodo, nuevamente se destinó gran parte del residuo que quedó del pago al elaborador, al punto que entre diciembre de 1867 y mayo del siguiente, como aportes a la renta sólo se pudo destinar una pequeña fracción porcentual de ese residuo (ver Gráfica 22).

En algunos de esos meses que no se pagó los salarios del resguardo y no se cubrió los gastos de administración, se hizo por autorización del Poder Ejecutivo, quien a cambio se comprometió a pagarlos con billetes de Tesorería, como una de las salidas al déficit de efectivo por los que pasó el Tesoro nacional, especialmente entre octubre de 1866 y marzo de 1867. Pero en marzo aún no se les habían hecho los respectivos pagos, por tal razón se autorizó al administrador de la salina para que dispusiera de una buena parte del producto para que pagara una parte de los sueldos atrasados de octubre a diciembre de 1866 y febrero de 1867 del resguardo y de la administración, y en mayo se pagó lo que aún se les adeudaba.

Entre los meses de junio y octubre de 1867 se dejaron de pagar nuevamente los sueldos de la administración y resguardo por falta de órdenes de pago que no fueron giradas a tiempo por la Secretaría de Hacienda y porque el producto de la Renta se envió semanalmente a la administración de salinas del Estado de Boyacá, es decir que no se dejó en la administración las cantidades requeridas

para cubrir los salarios del resguardo y los gastos de administración. En octubre se volvieron a pagar los sueldos atrasados de marzo y abril del año anterior que se adeudaba al resguardo, y entre octubre de 1867 y marzo de 1868 se pagaron los sueldos de la administración y del resguardo, especialmente a los primeros por ser a quienes más se les adeudaban salarios atrasados³⁸⁵.

Gráfica 22. Comparación entre el residuo del total del producto de la sal vendida, los gastos de administración, de resguardo y el aporte a la Renta de Salinas, septiembre 1865 – mayo 1868



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: AGN, Sección República, Fondo Salinas Boyacá, Rollo 1 folios 123 – 130, 480 – 481, 510, 514, 535, 542, 553, 564, 589, 609, 621, 632, 791, 791, 811, 815, 824, 848, 868, 887, 904, 312, 322, 327, 370; rollo 2, folios 327, 322, 335 y 370.

De lo observado en el periodo transcurrido entre septiembre de 1865 y mayo de 1868, se puede apreciar que contrario al primer periodo analizado (1851 – 1854),

³⁸⁵ Ibid. Rollo, Folios 609, 621, 632, 791, 797, 811, 815, 824, 808, 904; Rollo 2, Folios 335, 370.

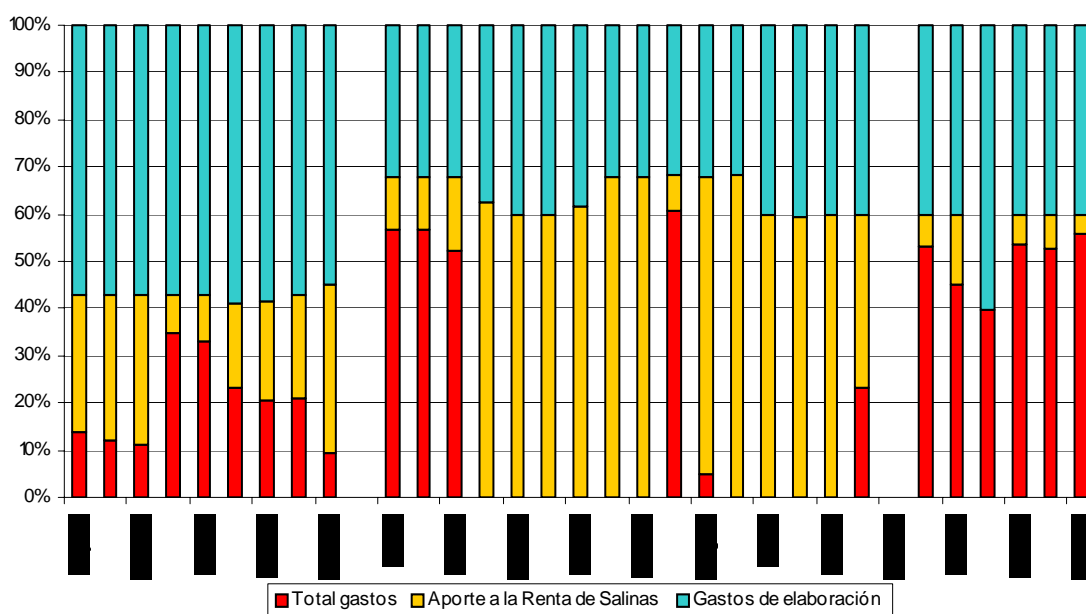
fue menor y más variado el porcentaje que le correspondió al contratista elaborador del total del producto de la sal vendida, el cual osciló entre el 32% y el 57%, inestabilidad que se dio por el continuo cambio en los precios de venta, los cuales no mantuvieron la misma relación con los precios de elaboración; de tal forma que el aumento en el precio de venta disminuyó la participación porcentual del contratista y contrario a aumentar la participación porcentual de la Renta dentro del total del producto, eso no se dio y también tuvo un comportamiento irregular, determinado por el relativo alto gasto que la administración debió hacer en resguardo y administración con relación a las pocas ventas que se tuvieron en ese periodo (ver Gráfica 23)

Una vez ya determinada la distribución porcentual del producto de las ventas de la sal entre lo que se les pagaba a los contratistas por la elaboración, el aporte a la renta y los gastos de administración y resguardo, es igualmente importante hacer un cálculo aproximado del margen de ganancia que los elaboradores lograban obtener por los contratos de elaboración, ya que del total que se les pagaba, ellos debían asumir los gastos de las operaciones. Para hacer este cálculo y ante la ausencia de esta información para las salinas objeto de estudio, se tomó como referencia un análisis efectuado por uno de los Secretarios de Hacienda para el caso de las salinas de Chita.

En agosto de 1852 el Secretario de Hacienda, Juan Nepomuceno Gómez, hizo el cálculo de las ganancias mensuales que podía obtener un contratista elaborador en la salina de Chita, con el objetivo de demostrar que las propuestas que se habían presentado en ese momento para la celebración de un contrato de elaboración de dichas salinas, eran muy ventajosas para el contratista, quien propuso elaborar sal a 2,3 reales la arroba. Según los cálculos hechos por Gómez, los gastos que en esa salina debía asumir el contratista consistían en salarios de los obreros, materiales y gastos eventuales, los cuales daban un total aproximado de 2.575 pesos mensuales, que repartidos en 15.000 arrobas (180.000) de sal que

se podían elaborar en el mismo periodo de tiempo, daba un costo de 1,37 reales cada arroba, y sí el licitador pretendía que se le pagara a 2,3 reales la arroba, él en ese momento pretendió ganar por cada arroba 0,92 reales, es decir el 40% sobre lo invertido en la elaboración³⁸⁶.

Gráfica 23. Participación porcentual del producto total de la sal vendida, entre los gastos de elaboración, el aporte a la Renta y los gastos de administración (administración y resguardo), septiembre 1865 – mayo 1868



Fuente: Gráfica hecha por el autor a partir de: AGN, Sección República, Fondo Salinas Boyacá, Rollo 1 folios 123 – 130, 480 – 481, 510, 514, 535, 542, 553, 564, 589, 609, 621, 632, 791, 791, 811, 815, 824, 848, 868, 887, 904, 312, 322, 327, 370; rollo 2, folios 327, 322, 335 y 370.

Teniendo en cuenta que el precio de elaboración de 2,3 reales por cada arroba propuesto para la celebración del contrato en las salinas de Chita fue considerado elevado y que en las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito se pagó por la

³⁸⁶ PEÑA DÍAZ, Anuar Hernán. El monopolio de la sal a mediados del siglo XIX en la Nueva Granada. Op.Cit. Pág. 139 – 141.

elaboración de la misma cantidad 3 y hasta 4 reales, es decir un 30% e incluso 70% más, se puede asegurar que el margen de ganancia en las últimas salinas pudo ser mayor. Pero de acuerdo a los contratos que estuvieron vigentes en la salina de Chita y en las de Recetor, Pajarito y Chámeza, en el transcurso del año económico 1856 - 1857, en las cuales se pagó a los contratistas por la elaboración de cada arroba de sal compactada 2,9 y 3 reales respectivamente³⁸⁷, es decir una diferencia de tan sólo el 4%, se podría asumir que los costos de elaboración en estas salinas fueron similares y que los márgenes de ganancia de igual forma estuvieron dentro del mismo margen del 40% respecto al pago que el Estado hacía a los contratistas por la elaboración.

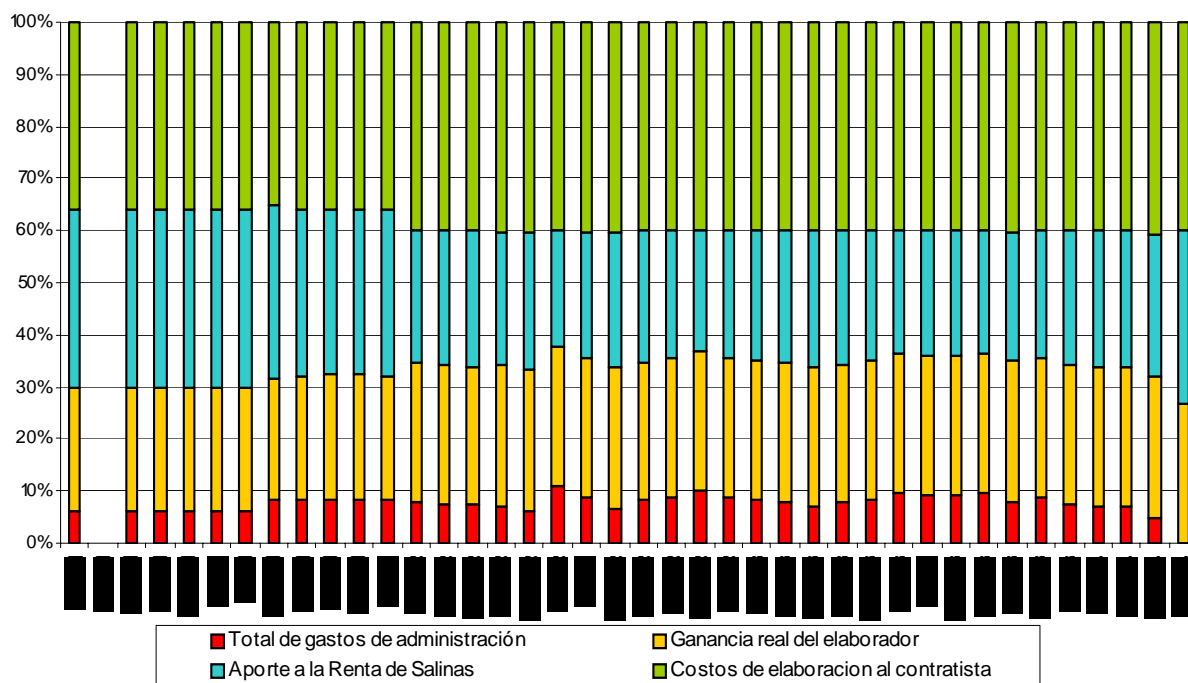
Según este cálculo, el margen de ganancia real del contratista elaborador pudo estar entre el 23% y el 27% respecto al total del producto de la venta de sal, es decir que entre las ganancias del contratistas y lo que obtenía el Estado por el monopolio de la sal de estas salinas no hubo mucha diferencia, ya que el aporte a la renta de salinas respecto al total del producto de la venta estuvo entre el 25% y el 33%; lo cual indica que el producto de este monopolio hasta cierto punto era compartido entre el Estado y los contratistas.

Otro aspecto de gran importancia que se puede deducir es el alto costo de elaboración, el cual osciló entre el 36 y el 40% con relación al total del producto de la sal vendida; porcentaje mayor que el aporte a la Renta y la ganancia del elaborador. Pero lo realmente importante de este porcentaje no está en su cuantía como tal, sino en quien o quienes se apropiaban de ella, si una buena parte quedó en manos de los elaboradores o era la cuantía con que se pagaba los salarios a los obreros que trabajaban directa e indirectamente en la salina y los demás costos de elaboración como transporte de combustible y demás materias necesarias para la elaboración (ver Gráfica 24). Lo anterior indica que en ese sentido el monopolio de la sal sí jugó un papel muy importante en la integración de

³⁸⁷G. O. 2072 (15 de febrero de 1857) Pág. 66

una buena parte de esas poblaciones con el Estado por medio de la ocupación; una de las ventajas que a inicios de la década de 1840 los habitantes de Chámeza aseguraron obtendrían nuevamente con la reapertura de esas salinas. Además permite hacer un acercamiento a la ganancia porcentual real de los contratistas elaboradores, la cual fue del 25% aproximadamente del producto total de las ventas de sal en las salinas en cuestión.

Gráfica 24. Distribución porcentual del total del producto de la sal vendida entre gastos de la administración (administración y resguardo), ganancia aproximada del elaborador, aporte a la renta de las salinas y los cotos de elaboración al contratista, enero 1851 – abril 1854



Fuente: AGN, Sección República, Fondo Miscelánea Salinas, Rollo 14 folios 742 – 818; Rollo 15 folios 102 – 162, 369 – 415, 716 – 736.

Además del aporte a la Renta de Salinas por la cantidad de sal vendida, habían otros como las sumas recaudadas por el remate de las sales aprehendidas por contrabando, que para estos dos periodos no se registró, es decir que no se

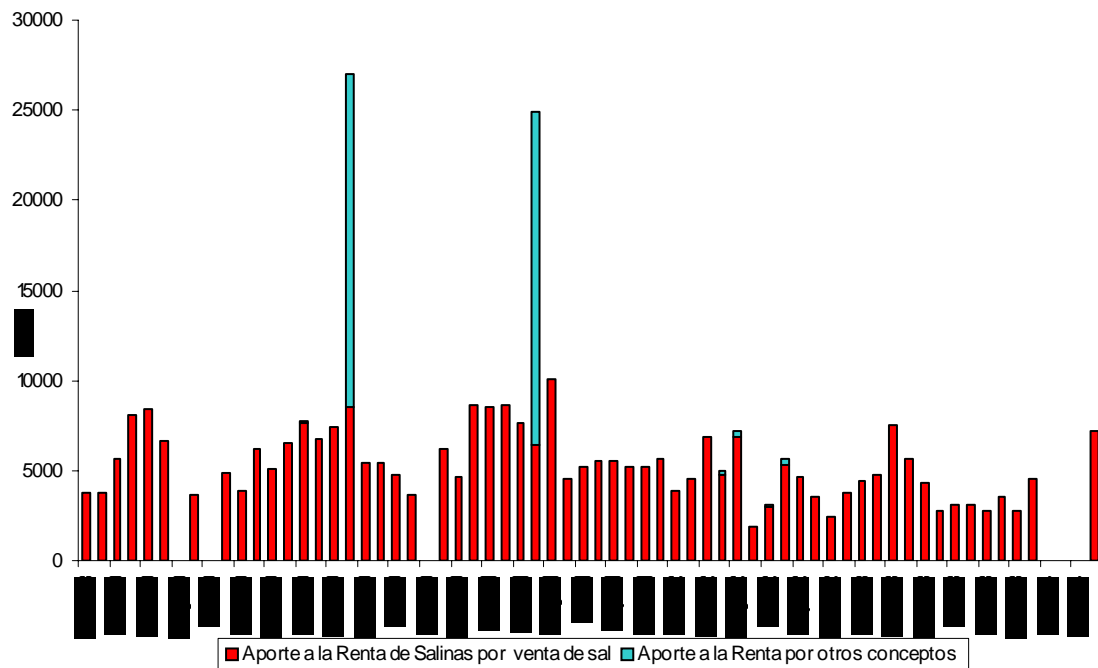
incautó ninguna cantidad de sal elaborada de contrabando, lo cual no es igual a que no se hubiera efectuado contrabando o que se hubiera violado este monopolio estatal.

Otra de las cuantías y que fue más importante que la anterior fue el pago de arrendamientos de terrenos y bosques y el 6% anual del valor de los bienes y útiles necesarios para la elaboración que se encontraban en las salinas y que eran propiedad del gobierno. Estas cuantías las debían pagar los elaboradores de acuerdo a como se hubiera estipulado en los respectivos contratos, lo cual podía ser en pagos anuales o divididos en cuotas mensuales.

En cuanto a las remesas que se enviaban de la administración de salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza, además del producto de las ventas de sal que quedaban luego de los pagos de elaboración, administración y resguardo, también se enviaban los pagos antes descritos, concepto por el cual para el primer periodo tan sólo se pagaron 18.400 reales por arrendamiento de montes de las salinas de Recetor, Pajarito y Chámeza. La suma correspondiente a los otros conceptos no se pagaron, quedando una deuda en contra del señor contratista elaborador de 42.676 reales, cantidad que ya se adeudaba en abril de 1850³⁸⁸. En el mismo mes del año siguiente el contratista nuevamente pagó la cantidad de 18.400 reales por el mismo concepto.(ver Gráfica 25)

³⁸⁸AGN., Op. Cit., Miscelánea Salinas, rollo 14, folio 626.

Gráfica 25. Productos enviados por la administración de salinas de Recetor,



Pajarito y Chámeza a la Tesorería General

Fuente: AGN, Sección República, Fondo miscelánea Salinas, Rollo 14, folios 169, 238, 240, 242, 244, 246, 250, 252, 742 – 818; Rollo 15 folios 102 – 162, 369 – 415, 716 – 736.

6. EL CONTRABANDO

Uno de los grandes detrimentos de las finanzas públicas desde el periodo colonial fue y ha sido el contrabando, a lo cual no estuvo exento el monopolio de la sal en el transcurso del siglo XIX. Esta acción durante la Colonia fue una constante en el comercio entre las colonias americanas y la península, fenómeno que el gobierno español no pudo erradicar y que por el contrario se intensificó en el siglo XVIII al otorgar la Corona a la Compañía Inglesa de los Mares del Sur, el privilegio de importar esclavos a las Indias y traer anualmente un navío con mercancías para venderlos en los puertos americanos; privilegio que fue utilizado para introducir contrabando, el cual se aumentó en las dos últimas décadas a causa de la guerra de España con Inglaterra y Francia, lo que obligó a la Corona a autorizar el comercio con puertos de naciones neutrales³⁸⁹.

A pesar de las abundantes referencias que se tienen del contrabando a finales del siglo XVIII, en las que se afirma que la Nueva Granada fue uno de los principales focos de contrabando de todo el imperio, en donde estuvieron involucrados altos funcionarios como el Virrey Jorge de Villalonga (1719 – 1724), lo que reflejó la magnitud de la corrupción y la dificultad de poner fin a esa práctica, u otras afirmaciones según las cuales esta actividad fue la base económica del Virreinato de la Nueva Granada; Adolfo Meisel Roca muestra que el contrabando dentro del comercio exterior de la Nueva Granada si ocupó un lugar muy importante y fue muy lucrativo, pero no llegó a ser la base económica del Virreinato, ya que según sus cálculos, entre 1751 y 1810, el estuvo entre 1 y el 3% del PIB³⁹⁰. José Antonio

³⁸⁹ JARAMILLO URIBE, Jaime. La economía del Virreinato (1740 – 1810). En: OCAMPO, José Antonio. (compilador) Historia económica de Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Fedesarrollo. 1994. Pág. 69 – 70.

³⁹⁰ MEISEL ROCA, Adolfo. ¿Situado o contrabando?: La base económica de Cartagena de Indias a finales del siglo de las luces. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial No 11. (On line) Banco de la

Ocampo, respecto a este mismo fenómeno, afirma que pese a que la economía colonial a finales del XVIII, se dio en condiciones de una “autonomía relativa” respecto a la economía mundial, no estuvo ajena a sus tendencias dominantes, en lo que jugó un papel importante el dominio inglés sobre el comercio internacional y “que en Colombia se reflejó en el auge del contrabando”³⁹¹.

Respecto al contrabando del siglo XIX, Muriel Laurent al analizar el contrabando, encontró que para la primera mitad del siglo se generó una actividad contrabandista como reacción a las medidas fiscales de carácter proteccionista y como presión para que se adoptara el libre cambio. Los productos que regularmente hicieron parte de dicho contrabando fueron aquellos monopolizados como el tabaco y la sal y las mercancías importadas altamente tasadas. A partir de su análisis pudo establecer una relación triangular entre las necesidades fiscales del Estado, a partir de las rentas estancadas y las adunas, la fijación de la política arancelaria y el contrabando³⁹².

A partir de los anteriores estudios citados se puede observar que gran parte de las investigaciones en torno al contrabando o en las que se hace mención a esa actividad, regularmente se hace referencia al contrabando externo o del comercio exterior, dejando de lado el contrabando interno que se dio alrededor del monopolio del tabaco, para el caso de la primera mitad del siglo XIX y el de la sal en el transcurso de este siglo.

Con algunas excepciones, se conoce ciertos aspectos del monopolio del tabaco durante la primera mitad del siglo XIX y entre ellos el del contrabando en las

República – Sucursal Cartagena, diciembre de 2003. Pág. 27 – 41. Disponible en Internet vía archivo: <http://www.banrep.gov.co/document/pdf-econom-region/Present-cartag/Cartagena-situado.pdf>

³⁹¹ OCAMPO, José Antonio. Colombia y la Economía Mundial. 1830 – 1910. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores / Fedesarrollo, 1984. Pág. 26 – 27.

³⁹² LAURENT, Muriel. Contrabando y Estado durante el siglo XIX: Vicisitudes en la institucionalización del sistema legal. Ponencia presentada en el XII Congreso Colombiano de Historia. Popayán, Universidad del Cauca, agosto 4 al 18 de 2003. (Memoria digital)

provincias de Mariquita y Neiva. William Buendía muestra que en esas provincias el contrabando de ese artículo fue una práctica ampliamente conocida, ante lo que no pudo hacer mucho el Estado a causa de las insuficiencias económicas para brindar seguridad con un resguardo más numeroso, por el desconocimiento de las múltiples variantes de los caminos que dificultaba el recorrido del resguardo, lo que a la vez disminuyó su capacidad de desplazamiento. Pero no siempre el contrabando fue causado por el déficit de vigilancia, ya que esta fue una actividad practicada por personas prestantes, quienes cometían fraude simultáneamente con el comercio lícito y además de tener sus lugares de operación, regularmente tenían sus propia fuerza armada que en muchas ocasiones superó la oficial, cuando no eran cómplices los miembros del resguardo en las acciones ilícitas. Otro aspecto importante que se muestra del contrabando fue el trasfondo económico y social a partir de los conflictos entre los diversos sectores sociales de estas poblaciones que resultaron vinculados directa o indirectamente en el contrabando³⁹³.

Al igual que en el monopolio del tabaco, en el de la sal, el contrabando fue un conflicto donde el Estado se vio retado en su interés por instituir estos monopolios a costa de los intereses financieros de la Hacienda Pública y a favor de los intereses de ciertos grupos que actuaron buscando su mayor beneficio violentando las “reglas de juego”.

El contrabando de sal para el periodo que abarca esta investigación, al igual que el del tabaco, también fue de amplio conocimiento del Estado en los más altos cargos. Por dicho conocimiento, en la memoria de Hacienda de 1868 se presentó los diferentes tipos de contrabando de sal y su orden de importancia respecto a los perjuicios a la renta. El tipo de contrabando de mayor escala fue la internación de sal marina junto con la importación ilegal, es decir contrabando interno y externo.

³⁹³ BUENDIA ACEVEDO, William. Las provincias de Mariquita y Neiva en el Estado de la Nueva Granada (1830 – 1853). Tesis de grado presentada como requisito para optar al título de Maestría en Historia. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 2002. Pág. 36 – 40 y 192.

En segundo lugar estuvo la sal que se elaboraba en lugares clandestinos y el tercer tipo de contrabando y el de menos importancia, se hacía por medio del robo de agua salada, el tiesto o la mugre y el robo de la misma sal por parte de los empleados de las administraciones y de los obreros contratados por los elaboradores³⁹⁴.

En cuanto al contrabando por la introducción de sal marina de la Costa Atlántica y la importación ilegal, no sólo era el tipo de contrabando de mayor escala, sino el más difícil de controlar por el Estado, por la amplia extensión del territorio por donde este circulaba; en especial la importación ilegal de la sal extranjera que se introducía por los puertos terrestres de los Estados fronterizos, especialmente por la sal procedente de Venezuela que se introducía por Cúcuta al Estado de Santander, la cual alcanzaba a entrar a buena parte del Estado de Boyacá y la que se introducía por el Estado del Cauca por los puertos en el Atlántico procedente del Ecuador y que se introducía hasta el Estado del Tolima. En cuanto a la introducción de la sal marina, esta subía por el río Magdalena, la desembarcaban en el Puerto Nacional o en Barrancabermeja, luego buscaba el camino hacia Chuchirí, donde se vendía a 8 pesos la carga de 10 arrobas, es decir que daban dos arrobas más que la vendida por el Estado en cada carga y se vendía a dos pesos menos. Esa rebaja más la buena calidad y bajo el conocimiento que esa sal curaba el cretinismo, hizo conocedor al Estado de la gran competencia que se le estaba haciendo. Ante esas desventajas, la única forma de tratar de poner fin a ese contrabando interno, fue por medio de medidas drásticas puestas en práctica por medio de las reformas a la Renta, lo que hasta cierto punto vulneró la libre navegación por el Magdalena, lo cual fue considerado por el Gobierno como indispensable para poder continuar conservando ese monopolio³⁹⁵.

³⁹⁴ D. O. 1208 (20 de abril de 1868) Pág. 1515.

³⁹⁵ D. O. 1206 (17 de abril de 1868) Pág. 1508.

El segundo tipo de contrabando de sal se efectuaba por medio de la elaboración en lugares clandestinos; ubicados muchas de las veces en lugares no muy alejados de las salinas donde se explotaba bajo control del Estado. Este tipo de contrabando interno se daba en gran parte gracias a la abundancia de fuentes saladas en lugares despoblados, lo que hacían muy difícil ejercer control sobre ellos por la dificultad de mantener un cuerpo de resguardo permanente y exclusivo para prevenir el contrabando en esos lugares, a la facilidad con que se conseguían la leña necesaria para la cocción, a lo rudimentario de los elementos necesarios para la elaboración y en algunas ocasiones a la dificultad con que la sal llegaba a algunos lugares alejados, como fue el caso de una fuente salada en las riveras del río Pauto en jurisdicción del distrito de Tamara en Casanare. En dicho lugar habían varias fuentes, que según el Gobernador de esta provincia, en un informe enviado a la Secretaria de Hacienda en 1856, eran superiores en grados de saturación a muchas de las que el Estado estaba explotando, pues la abundancia de aguasal, la proximidad a que estaban los montes, facilitaba la elaboración clandestina y se la facilitaría de igual forma al Estado si este las explotaba. Desde tiempo atrás los habitantes de Tamara se abastecieron de estas fuentes de forma fraudulenta perjudicando la Renta de salinas, debido a la insuficiencia de las autoridades de este distrito y del resguardo, quienes tuvieron que luchar contra intereses privados y porque la sal que se elaboraba en las salinas Chita y Muneque sólo satisfacía los lugares vecinos y por ello la sal en ese distrito se debía pagar a un precio muy alto, lo cual sucedía en muchas de las poblaciones de Casanare, ya que las salinas de Gameza, Mongua, Recetor, Pajarito y Chámeza, que eran las más cercana, no alcanzaban satisfacer las necesidades de sal de toda la provincia. Según el Gobernador, a ese fraude se le podría poner fin, sí el Gobierno disidía explotar las fuentes de aguasal de la vega del río Pauto, especialmente las de Aguablanca y Garcitas. Además sería una oportunidad para aliviar las penurias económicas de ese pueblo con amplias ventajas para la nación. Ante el clamor del Gobernador, la Secretaria de Hacienda hizo una invitación a quienes quisieran contratar con el Estado la explotación de

esas salinas, a lo que no mostraron interés quienes estaban en capacidad de hacerlo, por obvias razones, porque no presentaron propuestas³⁹⁶, dejando una vez más en evidencia la impotencia del Estado para poder ejercer de hecho el monopolio de las salinas en esos lugares.

Contrario a la anterior opción, hasta cierto punto cándida u optimista, con la que el Estado trató de poner bajo su control el monopolio, en otras ocasiones utilizó la fuerza con el mismo objetivo. En 1867 cerca de la salina de Gachetá, que estuvo bajo contrato de arrendamiento hasta ese momento, se descubrió una fábrica clandestina que fue destruida, rescindido el contrato por la complicidad del contratista y posteriormente puesta bajo contrato de administración con el propósito de poder ejercer un mayor control. En el mismo año cerca de las salinas de Zipaquirá se descubrió, gracias a una ronda que hizo el resguardo por ese lugar, un establecimiento similar en un sitio llamado “Honduras”. Allí se descubrió y se destruyó todos los edificios y aparatos que utilizaban para la elaboración de sal de contrabando y para solucionar ese problema de raíz, el Poder Ejecutivo mando colocar en el pueblo más cercano una sección del resguardo de forma permanente para impedir la reconstrucción de la fabrica clandestina. Esta medida fue tomada porque las rodas que se hacían, a pesar que se tomaban todas las precauciones, no eran suficientes, ya que no habían logrado sorprender a los contrabandistas, al parecer porque tenían espías pagados desde Zipaquirá hasta el lugar del establecimiento³⁹⁷.

Una vez creado el cargo y posesionado el Administrador Principal de Salinas del Estado de Boyacá en 1870, puso en practica su principal objetivo con el cual fue creado, perseguir el contrabando que se hacía en ese territorio. Desde que tomó posesión de su cargo, tuvo conocimiento de la elaboración clandestina en cuatro fuentes denominadas Minas, Melo, Ubo y Pedregal, cerca de las salinas de Chita,

³⁹⁶ G. O. 1962 (30 de abril de 1856) Pág. 344.

³⁹⁷ G. O. 1962 (30 de abril de 1856) Pág. 344.

a 7 miriámetros, donde se elaboraba sal en ciertas temporadas del año. Para terminar con ese contrabando dio órdenes al administrador de las salinas de Chita y Muneque para que vigilara esas vertientes. Pero de forma inesperada le fue informado al Administrador Principal, que se estaba acopiando leñas y haciendo preparativos para iniciar nuevamente la elaboración de sal de contrabando en dichas fuentes y como ya estaba preparada una visita a la administración de las salinas de Chita, ésta se aceleró con el fin de llegar repentinamente y sorprender a los contrabandistas. Una vez estuvo el Administrador Principal de Salina de Boyacá en Chita, el 17 de diciembre salió la comisión a la 1 de la madrugada y llegaron a las 6 de la mañana y encontraron infragantes a los contrabandistas, quienes no presentaron ninguna muestra de hostilidad a la comisión. En ese lugar había más o menos 20 personas junto con sus familias en las inmediaciones de la fábrica. En la vertiente de Mina se decomisaron 58½ arrobas de sal compactada, 50 calderos de diversos tamaños, 13 hachas, 2 machetes y 3 cabuyas para pasar la leña de un lado a otro de la quebrada "Minas". Además de lo decomisado, en ese lugar también había 6 enramadas de madera y paja, y en cada una de ellas 2 hornos, uno con calderos montados para elevar el grado de temperatura de la aguasal y el otro horno con gachas o moyas para la compactación. Como elementos para la elaboración también tenían 6 canoas de madera y cinco de cuero para depositar aguasal, 10 moyas preparadas para montarlas en los hornos, 12 remillones con los cuales se agregaba el aguasal a las gachas durante la cocción, 3 cañerías de madera para conducir el aguasal a las canoas, 800 tercios de leña muy buena, 5 ranchos auxiliares como vivienda de los contrabandistas. En otras dos vertientes, la de Ubo y Pedregal también se estaba elaborando sal de forma clandestina y allí se encontraron 3 enramadas cada una con sus dos hornos, 200 tercios de leña, 2 canoas de cuero y una de madera. En la vertiente de "Melo" no se encontró nada que verificara que se hubiera estado elaborando sal. Las enramadas, ranchos, leña, canoas, y cañerías fueron destruidos por fuego y las moyas fueron rotas. De la sal incautada, una parte se vendió en las mismas salinas y otra en Chita en subasta pública, al igual que las cabuyas, hachas,

machetes y tres de los calderos, los otros se condujeron a Sogamoso, porque rematarlos en Chita hubiera sido igual que dejárselos a los contrabandistas, ya que estos mismos los hubieran comprado y siete de los calderos se redujeron a pedazos por su mal estado.

Según el testimonio de los mismos contrabandistas, la elaboración clandestina en esas salinas se hizo por más de cuatro años, sin que nadie los hubiera interrumpido, impedido o que se hubiera presentado alguna comisión del resguardo para evitar el fraude a la Renta de Salinas y por el contrario eran “alentados por algunas personas”. Los contrabandistas eran de diversos lugares, algunos de Cocui, otros de Chita, La Salina, Socotá, Socha, y otros pueblos.

La vertiente de Minas estaba separada de las otras por un cerro y estaba a orilla derecha de la quebrada “Minas”, la cual corre hacía el oriente y desemboca en el Pauto. La mina de barro en donde se hacían las gachas estaba como a un cuarto de legua de las vertientes. El agua apenas alcanzaba 3 grados de saturación y producía aproximadamente un litro cada 30 segundos. En esta vertiente tan pobre sólo se podía elaborar sal contando con una inmensa cantidad de leña, la cual estaba a disposición de los contrabandistas sin ningún costo. Las otras 3 vertientes producían aguasal entre 4 y 6 grados de saturación y estaban situadas a orillas del río Pauto. Estas tres vertientes se encontraban en puntos de muy difícil acceso, en lugares muy estrechos y escarpadas montañas como la de Melo y Volcan Blanco. Las entradas a estas tres vertientes eran muy peligrosas, de modo que para bajar era necesario sostenerse de los bejucos y matas de los lados de la trocha. Aunque la distancia entre estas tres fuentes era menor, en invierno era difícil comunicarse entre ellas y en verano se hacía con menor dificultad, pero a pesar de ello había que atravesar hasta 5 veces el río. La difícil ubicación de esas salinas dejó pocas probabilidades de explotarlas por el Estado y por ello el Administrador Principal de Salinas de Boyacá consideró que se debían cegar porque además de las anteriores dificultades, sí se daban en contrato de

elaboración o de arrendamiento, sería necesario adoptarlas adecuadamente y para ello se debían hacer grandes inversiones en empleados y en la adecuación de las fabricas³⁹⁸.

El tercer tipo de contrabando o fraude estuvo motivado en su respectivo orden por el repartimiento y robo del salitre y aguasal, al igual que el robo de la sal ya elaborada por parte de los empleados y obreros de las salinas y las administraciones. El salitre, la principal causa de este tercer tipo de contrabando, era la sal que quedaba pegada al tiesto o pedazos de moya cuando estas se rompían en los desornes.

Precisamente una de las mayores causas de contrabando dentro de las salinas de Zipaquirá y de las demás, estuvo motivado por el uso y repartimiento que se hacía del salitre y del agua salada. Mas exactamente el salitre era el tiesto impregnado de sal, el terrón salado y los fragmentos de sal que quedaban al momento del desmonte de los hornos de compactación.

Este fue el principal fraude o contrabando que se hizo al interior de las salinas, especialmente en las de Zipaquirá, del cual no estuvieron ausentes las demás, incluyendo las que son parte de esta investigación³⁹⁹. A pesar de ser este el fraude de menor escala, fue del único que se logró hacer una aproximación. En la memoria de Hacienda de 1865, el Secretario de Hacienda Tomas Cuenca hizo un cálculo de la cantidad de salitre que se producía en las salinas de Zipaquirá, la sal de contrabando que se podía elaborar y el impacto de ese contrabando en el total de la sal elaborada en esas salinas y las perdidas para el Tesoro nacional. Según sus cálculos, cada horno al momento de desmontarlo producía 18.750 kilogramos de salitre, en promedio se desmontaban anualmente 180 hornos en las salinas de

³⁹⁸ D. O. 2182 (8 de marzo de 1871) Pág. 223.

³⁹⁹ Para este tipo de contrabando se tomó como referencia principalmente aquel que se detectó en las salinas de Zipaquirá, por ser de donde más se obtuvo información, lo que no implica que en las demás salinas no se hubiera presentado este tipo de contrabando o en la misma intensidad.

Zipaquirá. Del salitre se obtenía en promedio menos del 30% de la sal de buena calidad; de tal forma que se obtenía 1'012.500 kilogramos, que a un valor de 90 centavos cada arroba, se podía obtener 72.900 pesos.

Además del salitre, en estas salinas se repartían anualmente 15.600 cantaros de agua de 20 grados de saturación, de donde se obtenía 3 kilogramos por cada uno, es decir 46.800 kilogramos, que vendidos a 90 centavos equivalían a 3.369,60 pesos, que sumados a los que se podía obtener del salitre daba un total de 76.269,60 pesos. Al deducir de esta cantidad 16.948,80 pesos por gastos de elaboración, el Tesoro nacional estaba perdiendo en esas salinas por salitre y aguasal 59.320,80 pesos, cantidad que era igual al 10% del producto líquido de la renta de esas mismas salinas.

Pero la pérdida causada al Estado por la distribución del salitre y el agua salada era mayor porque estos procedimientos favorecían el fraude, ya que en las poblaciones que esto ocurría, hacían de estas materias un artículo de tráfico y por la facilidad de convertir esas materias en sal compactada, montaban ocultamente pequeños y múltiples hornos de compactación, que a la vez se convertían en un estímulo para la extracción de materias primas que luego eran sometidas a transformación y posteriormente ofrecidas al consumo, haciendo competencia a la sal elaborada por el Estado a un precio inferior. Además de esas dificultades que producía el repartimiento del salitre y del aguasal, fomentaba el desorden en las fábricas y la necesidad de destinar para evitarlo una buena parte del resguardo, con lo que se distraía de otros quehaceres⁴⁰⁰.

Uno de los casos sonados de contrabando en las salinas de Zipaquirá se presentó en 1866, lo cual hizo que el Secretario de Hacienda de la Unión presentara un informe al presidente del Estado de Cundinamarca. En dicho informe se hizo saber que se estaban presentando varios hechos de escandaloso contrabando, los

⁴⁰⁰ BNC, Fondo Pineda, 909, pieza 8. Op. Cit, Pág. 12 y 13.

cuales se presentaron en algunos de los distritos de ese Estado. Se estaba expidiendo públicamente sal de comiso procedente de las mismas salinas de Zipaquirá o de otros yacimientos en los que se hacía sal de forma clandestina. Según el Secretario, muchas personas estaban negociando con esa sal, aprovechando de la culpable lenidad de las autoridades locales de esos lugares, quienes permanecían indiferentes respecto a los intereses nacionales porque no cuidaban o impedían este tipo de fraude que se hacía a la Renta de Salinas. Lo anterior se facilitaba por la existencia de vertientes de agua salada de bastante riqueza en varios distritos, donde se elaboraba sal diariamente sin ningún problema por la falta de vigilancia de las autoridades⁴⁰¹.

En cuanto al robo de sal por parte de los obreros de las salinas, este se efectuaba botando por encima de los muros que encerraban la fabrica, pedazos de sal más o menos grandes y tiesto saldado o salitre, que era recibido por gente que estaba en la parte de afuera esperando. Esta operación la llamaban “las botaciones” y para ello tenían señales con las que indicaban el momento en que las iban a hacer. La medida que durante mucho tiempo se consideró que era la única forma de evitar ese fraude, consistía en construir otro muro exterior que rodeara la salina, de tal forma que la sal que se botara de la fábrica, cayera dentro de los dos muros. Esta medida nunca fue adoptada por el alto costo que demandaba la construcción y por el precario estado del Tesoro nacional. Otra medida más económica que se planteó para evitar ese fraude, fue por medio de la construcción de cobertizos de cinco o seis metros de ancho en los pequeños tramos que estaban descubiertos, que era por donde se cometía el fraude. Esos cobertizos además de evitar el fraude porque los objetos que se botaran caerían encima, servirían de enramadas para dar sombra y abrigo a los trabajadores, para depositar útiles, construir almacenes a bajo costo, los cuales hacían falta. Otra forma con la que se robaba sal frecuentemente era por la falta de seguridad en las entradas de las minas de sal gema y la forma de evitarlo era construyendo puertas en esos lugares,

⁴⁰¹ D. O. 782 (28 de octubre de 1866) Pág. 1031.

especialmente en las salinas de Zipaquirá, donde este tipo de fraude era más frecuente.

En la memoria de Hacienda de 1868, el Secretario consideró que la única forma de controlar el contrabando al interior de las salinas era por medio de la reorganización del resguardo nacional, quienes se debían distribuir en escuadras volantes de guardas montados y el resto del servicio de vigilancia lo ayudara a prestar la tropa armada, con lo que se obtendría economía y mejor vigilancia por la mayor disciplina y severidad con que ellos actuaban. Medida necesaria que causaría mayores gastos y la cual fue puesta en practica en mayo de ese año⁴⁰².

En el contrabando que se dio al interior de las salinas, en muchas ocasiones se vieron o estuvieron involucrados por varias razones los contratistas elaboradores, miembros del resguardo, empleados de la administración y hasta las mismas autoridades locales. Los casos más sonados en los que estuvieron involucrados estos actores se presentaron en las salinas que estuvieron bajo la administración de Zipaquirá, por lo complejo que llegó a ser el control de esas salinas y por las implicaciones políticas que acarrearón esos contratos. Estas continuas acciones ilícitas de contrabando de sal especialmente en las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, fueron de amplio conocimiento tanto de los funcionarios del Estado locales como de los de nivel nacional. Algunos de ellos y los más sonados se registraron durante la década de 1850.

En octubre de 1856, el gobernador de la Provincia de Cundinamarca informó al Secretario de Hacienda las acciones que se habían acometido para evitar el contrabando, las cuales, según él, fueron insuficientes por el número reducidos del personal del resguardo destinado a esas salinas, quienes no eran suficientes para atender los diferentes lugares donde era necesaria la vigilancia y ese déficit de

⁴⁰² D. O. 1208 (20 de abril de 1868) Pág. 1515.

vigilancia al monopolio facilitó la presencia de un “contrabando escandaloso” en las salinas de Nemocón⁴⁰³.

En el mismo mes de ese año se hizo una denuncia pública en el periódico “El Tiempo”, donde se argumentó que se estaba efectuado un gran fraude a los compradores al momento del pesaje de la sal comprada, donde al venderse mensualmente alrededor de 50.000 arrobas (625.000 kilogramos), el robo se podía aproximar al 10%, es decir 5.000 arrobas, lo cual equivalía a 3.625 pesos si toda la sal fuera compactada y de 3.000 pesos si fuera vijua. A la anterior denuncia los contratistas elaboradores de sal, Alejandro MacDouall y Eusebio Bernal, afirmaron que en la entrega de la sal intervenían agentes del gobierno y de los contratistas, quienes eran honrados; por tanto ellos propusieron que se hiciera una investigación ya que esas denuncias eran falsas, ya que se afirmó que las pesadas eran de 4 arrobas, cuando en la realidad eran de 30 y no bajaban de 8, que era el peso común de una carga. También se argumentó que los contratistas era quienes se beneficiaban de ese fraude, siendo el Estado el que realmente se podía llegar a beneficiar porque a los elaboradores sólo les correspondía un 1,25 reales en cada arroba de sal compactada que se vendía a 7,25 reales y medio real en la sal vijua que se vendía a 6 reales.

Ante la solicitud de los contratistas de hacer una investigación, el vicepresidente de la República Rafael Porras, encargado del Poder Ejecutivo, ordenó al gobernador de la Provincia de Cundinamarca que investigara sobre este supuesto fraude. El gobernador informó que el 19 de julio se dirigieron a ese despacho varios compradores de sal y se quejaron por la sal que les acababan de entregar en los almacenes del gobierno porque les faltaba en cada pesada 10 libras y se lo atribuyeron a la inexactitud de las pesas. Luego fueron verificadas las pesas por el gobernador y encontró que la falla estaba en una sola, debido a que en el cuero en el que se colocaba la sal estaba húmedo, lo que produjo el aumento en el peso,

⁴⁰³ G. O. 1866. (11 de octubre de 1855) Pág. 1086.

lo cual se fue corrigiendo a medida que el cuero se fue secando y a los compradores se les entregó la sal que les hizo falta, quienes fueron pocos, ya que al momento de percibirse la falla se había despachado muy poca sal con la balanza defectuosa. Por lo anterior el gobernador consideró que en esa falla del pesaje no hubo un intento criminal por parte de los empleados encargados del despacho de la sal, quienes suspendieron la entrega de sal para ayudar a investigar lo que había ocurrido y en ningún momento intentaron esconder la causa del posible fraude y contrario a ello estuvieron interesados en aclarar esa situación. Culminada la investigación y al ser el cuero algo solamente casual, lo cual se pudo remediar inmediatamente, no se hizo ningún tipo de juzgamiento y castigo a los empleados responsables. De acuerdo a los resultados de la investigación, el gobernador Valentín Galviz, pidió a los redactores del artículo publicado antes mencionado que corrigieran la sus argumentos en los que afirmaron:

por que la certificacion del gobernador Gálvez os contestara que fue un hecho a sabiendas, causado por el cuero mojado puesto a drede en el plato de la sal para compensar su peso de 10 y 16 libras en el otro plato, y que este hecho habia estado sucediendo desde el mes de mayo, por lo menos hasta que los repetidos clamores lo hicieron descubrir pero no castigar ni tampoco remediar⁴⁰⁴

Según el administrador de esas salinas, en el mes de julio a petición del gobierno se instaló la balanza en la que se presentó las irregularidades, a la que sobre la madera se le colocó un cuero para evitar el roce de la madera con la sal para de esa forma evitar su deterioro y de donde se especuló a partir de una casualidad, con lo que se hicieron cargos a los empleados del gobierno y al agente del contratista y de forma irresponsable se concluyó que era un robo sistemático desde tiempo atrás. Además se acusó a los contratistas del robo de la sal,

⁴⁰⁴ G. O. 1870. (27 de octubre de 1855) Pág. 1106.

desconociendo la forma de contratación, en la que los contratistas no intervenían en la entrega de la sal a los compradores, sino sólo hasta la entrega de la sal en las balanzas⁴⁰⁵.

A pesar que el contrabando de sal fue un continuo desafío al Estado y su institucionalidad por parte de algunos grupos y actores, las acusaciones de este tipo de acciones ilícitas también jugaron un papel importante dentro de las rivalidades políticas, por ser una forma de acusación y de poner en tela de juicio las acciones de algunos individuos, que según las acusaciones eran permitidas y protegidas por funcionarios del Estado, las cuales iban en contra de éste y de la nación; acusaciones que en muchos casos surgían de funcionarios del Estado.

A inicios de 1856 ante las continuas acusaciones de contrabando en contra de los contratistas de las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, ellos manifestaron al Vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, que desde 1843 habían estado contratando con el Estado la elaboración de sal y que con el último contrato celebrado el 17 de enero de 1853, el gobierno manifestó su satisfacción de la labor que ellos habían cumplido. Por ello se mostraron extrañados que mismos agentes del gobierno hubieran herido su honor. Por lo anterior pidieron que se les hicieran los cargos que les pudieran comprobar y si el gobierno no estaba satisfecho con su desempeño, se dieran las instrucciones necesarias al Procurador de la Nación para que promoviera en contra de ellos el correspondiente juicio ante la Corte Suprema por la violación del contrato. Ante la anterior solicitud de los contratistas, el Secretario de Hacienda les manifestó que el Gobierno se encontraba satisfecho con su labor y por tanto no había necesidad de llevar esas acusaciones hasta las instancias expuestas.

En una nueva correspondencia los contratistas manifestaron que de acuerdo al contrato, del cual la más interesada era la nación y en representación de ella el

⁴⁰⁵ *Ibíd.*

Gobierno había adquirido compromisos al igual que ellos, con los cuales estaban arriesgando cuantiosos capitales y para ello tuvieron que tomar precauciones necesarias para evitar los accidentes naturales que se les podían presentar. Según ellos, a pesar del riesgo económico que ellos estaban corriendo previniendo las mayores dificultades, se le estaban presentado otro tipo de dificultades que se debían analizar, relacionada con la "...persecución encarnizada que nos ha hecho primeramente un vulgo necio i que ha penetrado otras regiones, pues habian invadido la imprenta, torcido la justicia , ofuscado la autoridad superior de la provincia...". Surgido según ellos, cuando se habían limitado a cumplir estrictamente sus obligaciones. Actitud que nunca pensaron que fuera causa para

atraer sobre nuestras cabezas los anatemas de persona alguna i mucho menos de la persecucion de la funcionarios publicos. En este desgraciado pais, que hasta ahora empieza a sacudir bajo ciertos respectos los habitos i las tradiciones del rejimen colonial, es comun atribuir a fraude todo provecho resultante de la aplicacion de trabajo i de capital, especialmente con los negocios que tienen relacion con el gobierno. Mirase como un delito tener confianza en la palabra de la Administracion publica, hacer transacciones con ella, i mas todavía, adquirir o dejar pensar que se adquieren utilidades de alguna importancia, siempre exajeradas por la ignorancia i por la envidia. I esa preocupacion es explotada luego por los que quieren lisonjear el pueblo, sea para arrancarle sus votos, sea para exhibirse ante el como los defensores de sus mas sagrados intereses, cuando no son verdaderamente sino aduladores de sus mas bajas i vergonzosas pasiones⁴⁰⁶

Según ellos, gran parte de esos odios en su contra se debían al estado en que se encontraba la renta de salinas a pesar de la puesta en practica de la última

⁴⁰⁶ G. O. 1897 (7 de febrero de 1856) Pág. 51.

constitución de 1853 y las reformas que se le habían hecho, pero pese a eso el monopolio se continuó manejando de la misma forma a pesar de los esfuerzos del gobierno, que al parecer fueron inútiles y

la odiosidad que semejante estado enormes de las cosas que se habían producido, se habían personificado en nosotros (los elaboradores contratistas de sales de Zipaquirá, habiendo atraído sobre nuestras personas, tan injusta como antilógicamente, todas las antipatías fundadas e infundadas del monopolio actual...)⁴⁰⁷

Por lo anterior los señores MacDouall y Bernal pidieron al Poder Ejecutivo o al legislativo que hicieran en la renta de salinas y especialmente en las salinas que tenían bajo contrato de elaboración, las reformas necesarias para acallar los gritos que turbaban la marcha de ese establecimiento; además volvieron a proponer que sí el gobierno consideraba que ellos habían incurrido en alguna falla que permitiera al gobierno rescindir el contrato sin ningún tipo de indemnización, lo declarara si lo juzgaba conveniente o que lo declarara rescindido pagando la indemnización estipulada; con lo que estarían dispuestos a vender los elementos de su propiedad si eran necesarios para continuar con la elaboración por parte de otros contratistas y de esa forma facilitar la libre competencia; con lo que se quitarían el deshonroso calificativo que se les había dado. Finalmente manifestaron que sí ellos continuaban con el contrato, lo hacían en contra de su voluntad y conveniencia⁴⁰⁸.

Las anteriores reacciones de los contratistas se dieron por las continuas acusaciones en su contra, lo que llevó a que el juez del circuito de Zipaquirá iniciara una investigación por su responsabilidad en el delito de fraude a la Renta de Salinas y de acuerdo a la información que se logró recolectar, el 22 de

⁴⁰⁷ *Ibíd.*

⁴⁰⁸ *Ibíd.*

diciembre de 1855 se dictó un auto con el cual se inició un seguimiento de causa contra los señores MacDoual y Bernal, contra Tomas Fallon, Eduardo Wills y Juan Ritchie como cómplices, auxiliares e encubridores y contra Narciso Torres, Rafael López, Francisco Riaño, José Maria Talero y Flavio Puerta como encubridores. A los implicados se les acusó de haber sido cómplices, auxiliares y encubridores de que se hubiera pagado a varios trabajadores de las fabricas de elaboración de sales con salitre, el cual tan sólo se podía destinar para la saturación de las aguas destinadas para la compactación de sal, sí tenía cantidad importante de sal o de lo contrario se debía arrojar donde no produjera ningún tipo de problemas. Ante este prime fallo los implicados presentaron una apelación ante el Tribunal del distrito, donde de acuerdo a la normatividad jurídica y el contrato vigente, determinó que el pago con salitre no se podía ver como delito o como contrabando, porque no se pudo constatar que con ese salitre se hubiera podido producir sal de forma fraudulenta, porque los testigos no fueron suficientes, ya que sólo uno fue el que declaró que se le hubiera pagado con salitre y en la declaración de los demás se afirmó que el que se entregaba era casi inútil y tampoco se pudo comprobar que con ese salitre se hubiera originado contrabando, aunque muchos testigos sí creyeron que esto sucedió. Hubo otras declaraciones en las que se afirmó que los pagos se hacían en dinero y otras que el salitre se regalaba; otro de los testigos argumentó el haber presenciado a los señores MacDoual y Bernal distribuyendo el salitre o mugre en repetidas ocasiones, otro afirmó que la en mugre se daba a las personas que limpiaban los hornos después de escoger la sal que contenía el salitre. Por lo anterior se consideró que no había fraude por parte de los elaboradores y porque según la legislación era necesario que el fraude fuera más de 5 quintales para penalizarlo, de lo que no hubo constancia de que cantidad estuvo implicada. Por lo mismo a inicios de febrero se revocó el auto del 22 de diciembre que se hizo en contra de los contratistas elaboradores y de los demás involucrados⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ G. O. 1946 (7 de abril de 1856) Pág. 256.

En lo que respecta a las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito, sólo a parecen evidencias de fraude a finales de la década de 1860 y los primeros años de la siguiente, en las que estuvieron involucrados funcionarios del resguardo, el contratista, particulares y algunas de las autoridades locales donde se encontraban esas salinas; lo cual no implica que en los años anteriores no se hubiera dado acciones fraudulentas en esos lugares, sino que más bien esas denuncias del contrabando fueron el resultado de las diferencias entre el contratistas de ese momento (Antonio Roldan) y el Gobierno central, lo cual también se manifestó en las innumerables diferencias entre estas dos partes respecto al contrato de arrendamiento celebrado en 1868 y que al final llevó al cierre de la salina en 1872.

A pesar que esas diferencias fueron más evidentes a partir de 1868, luego de firmarse el contrato de arrendamiento, con el que esas salinas dejaron de estar bajo el control de una administración; desde 1867 se empezaron a presentar denuncias de contrabando en el que estuvieron involucrados particulares y funcionarios de la administración local. Fraude que fue más frecuente en las salinas de Pajarito, en donde se dejó de explotar sal desde mediados de la década de 1850 y a la que se asignó un número insuficiente de miembros del resguardo de la administración de esas salinas. En esa ocasión la denuncia fue hecha por el cabo del resguardo de esas salinas, quien informó al administrador de esas salinas y éste último a la Secretaria de Hacienda, “que se estaba efectuando un gran contrabando de sal vijua en Pajarito” de difícil control porque en él estaban participando la mayor parte de los vecinos del Distrito, quienes además eran auxiliados y donde sólo habían cuatro guardas para custodiarla. Ante esa situación en que se encontraba esas salinas, el administrador se declaró impotente para hacer respetar los intereses de la Nación con sólo cuatro guardas, a donde no podía destinar un número mayor porque los demás se debían ocupar de los servicios de las salinas de Recetor y en las de Chámeza. Por el precario celo que podía hacer el resguardo, se le informó al Presidente del Estado y se le pidió que

solicitara al Gobierno nacional una compañía de la Guardia Colombia para impedir la continuación de ese fraude⁴¹⁰.

Para el momento que se presentó ese fraude, en las salinas de Recetor, Cocuachó y Gualivito se encontraban en un completo desorden, porque no se estaba ni elaborando ni vendiendo sal, lo que llevó a que en Pajarito se diera ese contrabando con sal vijua, con la que se surtió gran parte el mercado de los pueblos vecinos. Lo anterior llevó al señor Pedro Murillo, quien se acaba de posesionar como administrador de esas salinas, a expedir un decreto aumentando el cuerpo del resguardo con tres guardas más, lo que le permitió al resguardo volver a tener control sobre la mina de sal de Pajarito. A pesar de las hostilidades que se presentaron, se aprehendió gran cantidad de sal y se ordeno que se tirara el río; pero a pesar de ello, según el administrador, esas salinas necesitaban de un resguardo más fuerte “para hacer respetar los intereses de la Nación”. La necesidad de aumentar el resguardo y mantener bien vigilada la salina, estuvo en que el contrabando que se había logrado controlar, lo estaba apoyando, además de los de Pajarito, gente influyente de Sogamoso y de Santa Rosa, quienes “empujaban al pueblo a ese desorden i se temía la intención de seguir haciéndolo porque habían quedado adoloridos por el golpe que se les había dado”. Según el administrador, además de aumentar el resguardo, se debía pagar los sueldos atrasados de ese personal para tener buena confianza en él. Para tenerlos satisfechos transitoriamente, el administrador tuvo que darles anticipos de sus sueldos con dinero de su propio bolsillo para satisfacer sus necesidades más urgentes⁴¹¹.

Al año siguiente, en abril de 1868, los habitantes de Pajarito intentaron apoderarse nuevamente de la mina, para ello hicieron "una poblada i atacaron al resguardo que esta(ba) allí estacionado, para quitarles un poco de sal de contrabando que

⁴¹⁰ AGN, Sección Republica, Salinas Boyacá, Rollo 1, fl 870.

⁴¹¹ *Ibíd.*, fl 89.

habían aprehendido", en lo que dos de los guardas, según informe del cabo del resguardo, estuvieron de acuerdo con los jefes de los alborotadores y ello fueron suspendidos de sus labores. Por lo anterior el administrador pidió al Secretario de Hacienda que se le dieran las facultades de remover y nombrar al resguardo cuando se presentaran esas circunstancias, pero lo mejor que se podía hacer, según él, era suprimir el resguardo y a cambio destinar para esas salinas una comisión de la Guardia Colombiana, lo que sería necesario inmediatamente para que esas salina no cayeran en manos de los habitantes de Pajarito⁴¹². Medida que posteriormente se adoptó en la administración de salinas de Zipaquirá y en la de Chita.

El cese de elaboración en las salinas de Recetor y Chámeza, que para mayo de ese mismo año llevaba aproximadamente 8 meses, obligó de cierta forma a los habitantes de esas poblaciones que vivían exclusivamente de ese trabajo y quienes quedaron desocupados, a fabricar sal de contrabando de forma alarmante "i no se sabía hasta donde podía llegar la desmoralización porque en Recetor que llevaba tres meses que sucedía esto era donde mayor numero de decomisos se hacía". Este fraude sucedió mientras los útiles de elaboración de propiedad del Estado se estaban arruinando, para lo que no se necesitaría mucho tiempo por las condiciones climáticas de esa región y según el administrador, "serían muchos los prejuicios para el gobierno sino se dictaba una pronta providencia"⁴¹³.

Al igual que en las salinas de Zipaquirá donde se vieron involucrados los contratistas elaboradores en el fraude y contrabando de sal, en las salinas de Recetor y Chámeza no fue la excepción, donde además del contratista, también estuvieron involucrados los funcionarios del Estado encargados del control de dichas salinas. En marzo 1871, la Administración Principal de Salinas de Boyacá logró determinar que en esas salinas se cometió algunas irregularidades por parte

⁴¹² *Ibíd.*, rollo 2, fl 348.

⁴¹³ *Ibíd.*, fl 366.

del agente de contratista, Ricardo Roldan, hermano del contratista Antonio Roldan y del inspector de esas salinas. El fraude consistió en que desde cinco meses atrás el señor Ricardo Roldan extrajo sal de los almacenes antes de lo permitido, es decir antes de los quince días después de terminado el mes en que se entregaba la sal en el almacén el contratista arrendatario.

Ante este cuestionamiento por parte de la Administración Principal de Salinas de Boyacá, el inspector de esas salinas presentó una acusación ante la Secretaría de Hacienda en contra de Antonio Roldan y su agente, según la cual, el fraude se presentó en el momento que él estaba en la salina de Gualivito entregando sal a los compradores, espacio de tiempo aprovechado por el señor Ricardo para extraer del almacén de Cocuachó 50 cargas sin su autorización, siendo el inspector el único indicado para hacer esos despachos. Ante esta acusación, el señor Antonio Roldan hizo sus descargos afirmando que la sal que se había tomado del almacén de Cocuachó lo había hecho con previa autorización del inspector, que sí se había hecho en su ausencia y que esa era una irregularidad que se estaba presentando desde varios meses atrás por parte del inspector, quien entregaba la sal que pertenecía al arrendatario antes de la fecha y la sal despachada en esa ocasión por el señor Ricardo fue un caso de esos. Esa operación se hizo porque el señor Roldan tenía contratada una conducción de sal y como a él sólo se le podía entregar la sal que se debía devolver hasta el día 15 del mes siguiente de haber entregado la sal y como en ese momento ya no podía deshacer el contrato, determinó comprar la sal que fuera necesaria, sin que llegara hacer falta para los particulares. El señor Rolda afirmó haberlo hecho pocas veces y en esa ocasión lo hizo su agente encargado de la elaboración. Luego de ocurrido esto, el señor Ricardo y el inspector convinieron dejar la sal que se elaborara en Gualivito para la venta diaria hasta que se agotara, a cambio que se pusiera a disposición del señor I. Franco, socio del señor Antonio, el total de la sal que se obtuviera en el deshorne de la salina de Cocuachó; lo que se hizo de esa forma y permitió que el señor Ricardo manejara el almacén de esta última salina

desde septiembre de 1870 hasta abril del año siguiente; operación en la que el inspector sólo participó observado los deshornos para saber cuanta sal se elaboraba. Según el señor Roldan, esa operación la habían hecho porque la sal de Gualivito era suficiente para la venta a particulares y la de Cocuachó regularmente se devolvía a él de acuerdo al contrato de 1868.

Además del anterior fraude, directamente al Poder Ejecutivo llegaron denuncias de un posible contrabando con sal vijua, la cual se estaba extrayendo de la que se explotaba del socavón que se estaba abriendo en la salina de Cocuachó; sal que tan sólo se podía destinar para la saturación y posterior elaboración de sal compactada. Con esa sal vijua se abastecieron durante unos meses los habitantes de Zapatoza, de un punto llamado “Agua azul”, de Labranzagrande y de otras poblaciones cercanas, a donde llegaba la sal robada por los obreros que trabajaban en la construcción del socavón o por quienes transportaban la sal vijua de la mina a los depósitos, contrabando del que también hizo parte la sal que explotada fraudulentamente en la mina de Pajarito por descuido del resguardo⁴¹⁴.

Otro fraude notorio en estas salinas se cometió durante el contrato de cuatro meses celebrado con el mismo Roldan, luego que terminara en mayo de 1872 el de cuatro años e iniciado en 1868. Previa a la terminación de este último contrato, el Administrador Principal de Salinas de Boyacá fue informado de un fraude que se estaba cometiendo y para investigar quienes fueron los responsables, al momento de su terminación envió una comisión para recibir del contratista las salinas y todos los elementos de elaboración de propiedad de Estado que le habían sido entregados de acuerdo al contrato de arrendamiento y para que tomaran declaraciones a fin de conocer y sancionar a los responsables del fraude denunciado. Luego de la entrega de las salinas, los miembros de la comisión investigaron e interrogaron a algunas personas sobre el contrabando que allí se había efectuado. Uno de los guardas llamado Nicolás González denunció el fraude

⁴¹⁴ 740. *Ibíd.*, rollo 3, fl 740 – 746.

cometido por Ricardo Roldan, agente y hermano del contratista, por el inspector de la salina y por el cabo del resguardo. Según lo denunciado por el señor González, siempre en los días que se debía vigilar el deshorne, el inspector procuraba alejarlo y evitar el control de la sal que se extraía y por ello no pudo observar sino cuatro de los diez deshonres que se hicieron durante los cuatro meses de duración de ese contrato. Según el guarda González, él hizo los reclamos pertinentes por esos actos irregulares, pero fueron desatendidos y recibidos con desagrado por el cabo del resguardo. En uno de los deshonres que observó, él llevó el registro de la sal entregada por el agente del contratista, donde resultó que el horno de Gualivito produjo 42 cargas y 3 arrobas, pero al día siguiente el agente dijo que sólo fueron 35 cargas y 3 arrobas. En otro deshorne en esa misma salina el señor González llevó el registro de la sal producida y dio un resultado de 68 cargas y 6 arrobas y el cabo del resguardo que también presencié el deshorne, sólo apuntó 56 cargas y 6 arrobas. En otra ocasión el señor Ricardo Roldan al momento de hacer el pesaje de la sal que se estaba entregando, tuvo una equivocación, ya que al momento de llevar 27 cargas pesadas, cada una estaba compuesta de sólo 8 arrobas y no de 10 como debía ser; el guarda al ver tal irregularidad la comunicó a Roldan, quien lo negó y se disgustó, y al informar al inspector sobre lo acontecido, él dijo que eso se solucionaría después.

Entre las denuncias que hizo el señor González, afirmó que el cuatro de septiembre de ese año, él decomisó cuatro arrobas de sal compactada de buena calidad y las entregó al inspector junto con tres arrobas y 18 libras; cantidades que no fueron consignadas en los libros de la inspección. Además de esas denuncias, los visitadores pudieron comprobar la irregularidad que se estaba cometiendo en esas salinas, respecto a la entrega de la sal que quedaba sin venderse y que debía ser entregada al señor Roldan por parte del inspector, lo cual se hizo antes de los 15 días reglamentarios del mes siguiente después de haber entregado la sal en el almacén. Este ilícito fue visto personalmente por los visitadores el 16 de

noviembre a las 7 de la mañana, al inspector devolver al arrendatario la sal que había entregado en los días 6 y 12 del mismo mes, lo que se hizo porque el arrendatario lo exigió por la terminación del contrato, lo cual no lo debió hacer sino después del 15 de diciembre⁴¹⁵.

De acuerdo a lo denunciado y lo poco que pudo investigar la comisión, el Administrador Principal de las Salinas de Boyacá afirmó que en esas salinas se estaba elaborando y comercializando sal de contrabando por parte del arrendatario, pero por la falta de pruebas era difícil comprobarlo legalmente. Según lo informado al Administrador, en esas salinas cada año se elaboraban de forma fraudulenta entre 10.000 y 12.000 cargas (1'250.000 y 1'500.000 kilogramos) de sal, aproximadamente dos veces más de lo que le estaba permitido elaborar de acuerdo al contrato; es decir que en promedio se pudo elaborar entre 100 y 120 toneladas al mes, más de lo permitido; calculo no muy exagerado, si lo fue, sí se tiene en cuenta la riqueza de esas fuentes de agua salada, la explotación de sal vijua para la elaboración de sal compactada y los registros oficiales de venta, en donde se alcanzó a elaborar y vender durante algunos meses de verano y estando las salinas bajo administración, hasta un 100 toneladas; y teniendo en cuenta que esa sal sólo se vendió en los almacenes de las salinas y que no fue comercializada en otros lugares y aún menos, vendida a un menor precio del oficial como al parecer sí lo hizo el señor Roldan y su agente. Según el Administrador, el contratista comercializó la sal por su cuenta y la vendió a menor precio por los bajos costos a que obtenía esa sal al evadir el control fiscal de ese monopolio.

Al parecer fue tanta la sal elaborada de contrabando en las salinas de Chámeza durante ese último contrato de arrendamiento, con el que el control fue mínimo, respecto a cuando estuvo bajo administración, que la sal elaborada superó la oferta del radio de consumo tradicional y logró invadir una parte del radio de

⁴¹⁵ *Ibíd.*, rollo 4, fl 715 – 716.

consumo de las salinas de Cundinamarca, porque además del bajo precio a que la vendían, hicieron lo mismo que los contrabandistas de sal marina y extranjera, daban mayor cantidad por cada carga que la que vendía el Estado, la daban a cambio de otros artículos y a plazos largos, facilidades que el Gobierno no podía hacer. Lo anterior impidió las ventas oficiales porque muy pocos compradores iban hasta los almacenes de las salinas a comprar sal, lo que a la vez motivó que en dichos almacenes quedaran grandes cantidades de sal, que luego eran devueltas al arrendatario, quien disponía de ellas y las comercializaba directamente lo mismo que la sal de contrabando⁴¹⁶.

⁴¹⁶ *Ibíd.*, fl 465.

7. CONCLUSIONES

Dentro de las reformas que se hicieron al Estado a mediados de siglo como efecto de la puesta en práctica de nuevas corrientes de pensamiento adoptadas por los nuevos grupos que llegaron al poder, la Hacienda Pública fue concebida como la principal dependencia del Poder Ejecutivo, en donde los hacendistas trataron de poner en práctica sus variadas concepciones ideológicas de origen inglés, estadounidense y francés, lo cual llevó a que cada uno de ellos tuviera una concepción particular de la forma adecuada de manejar la Hacienda y para ello cada uno emprendió y propuso las reformas que a bien consideraron necesarias, lo que produjo que esa dependencia fuera expuesta a unas continuas reformas en su organización; reformas que en ocasiones no se pudieron poner en práctica en su totalidad porque antes de darse a conocer los pormenores y reglamentos del nuevo sistema ya se estaba tratando de hacer una nueva reforma como respuesta al fracaso de la anterior o simplemente se reformaban por la siguiente administración al considerar que el sistema adoptado por la anterior era inconveniente y no respondía a las necesidades que requerían pronta solución, porque según las críticas o se había enredado más la administración o los funcionarios no estaban en capacidad de responder a los nuevos requerimientos. Otro inconveniente a la hora de poner en práctica dichas reformas estuvo en las dificultades que se presentaban por la falta de recursos técnicos como imprentas para difundir los nuevos reglamentos y personal capacitado.

En el periodo analizado se hicieron nueve reformas, de las cuales dos fueron hechas durante las administraciones de Tomas Cipriano de Mosquera y otras dos en la de José Hilario López. Estas reformas, en especial la segunda de la administración de Mosquera, propuesta por Florentino González y la segunda de la administración López, propuesta por Murillo Toro, se caracterizaron por un

marcada oposición en las políticas bajo las cuales fueron diseñadas; la primera por un evidente interés de centralización de las funciones de la Hacienda nacional y la segunda una por su descentralización. Pero a pesar de esa oposición, las posteriores reformas mantuvieron una tendencia hacia la centralización de los ingresos más importantes, aunque mantuvieron unas marcadas diferencias respecto al grado de complejidad de las jerarquías y el número de dependencias y funcionarios.

Otra tendencia que se mantuvo a lo largo de esas reformas fue el grado de importancia que se le dio a la administración de las finanzas más significativas, especialmente las Aduanas y el monopolio de la sal, las cuales desde la reforma de 1846 hasta la de 1866 se mantuvieron en secciones o dependencias administrativas independientes para su control, centralización y administración adecuada, con excepción de las reformas efectuadas por Murillo Toro (1850 y 1851), quien le dio prioridad a la economía en los gastos de administración. La importancia que se le dio a algunas finanzas, en especial al monopolio de la sal a partir de mediados de la década de 1840, fue producto de las necesidades financieras del Estado y de una política enmarcada en la fiscalidad por ser ésta una de las pocas posibilidades que los gobiernos vieron como un posible recurso financiero, lo que los llevó a revivir un monopolio de origen colonial, en medio de un amplio rechazo a todo aquello que tuviera esos rasgos y herencia, cuya posición fue una expresión generalizada en los liberales de mediados de siglo.

Por lo anterior se puede afirmar que Murillo Toro, uno de los más férreos opositores de este monopolio y quien en más de una ocasión propuso su abolición, fue uno de los pocos que mantuvo una posición acorde a su pensamiento, aunque lejos de la realidad, porque la creación de un impuesto único y directo como varias veces lo propuso, estuvo lejos de poderse llevar a cabo. Por lo anterior la posición de gran parte de los hacendistas del periodo estudiado, quienes estuvieron a favor de mantener el monopolio e incluso de fortalecerlo,

más que responder a una cuestión ideológica, respondieron a una razón exclusivamente pragmática.

En cuanto a la renta de salinas, al igual que las reformas a la Hacienda, en las dos primeras administraciones del periodo analizado se presentó una gran diferencia en la forma en que el Estado ejerció su control, por un lado, la primera administración de Mosquera consideró necesario mantener un control estricto, mientras que la administración López, especialmente por Murillo Toro, consideró necesario eliminar el control restrictivo del Estado sobre esa renta, en especial en la operaciones de compactación, dejándole sólo la explotación de la sal víjua, con lo que se buscó poner en práctica la libertad de empresa, para dar mayor participación a los intereses particulares y de esa forma poner el práctica su ideario liberal. Juan Nepomuceno Gómez, el último secretario de Hacienda de la administración López, también estuvo de acuerdo en la eliminación parcial del control del Estado sobre este monopolio, al considerar que todas las salinas con excepción las de Zipaquirá debían ser puestas bajo contrato de arrendamiento, ya que los funcionarios de algunas administraciones mostraron complicidad en acciones fraudulentas. Pero contrario a ese posición, los posteriores Secretarios de Hacienda como Rafael Núñez, fueron férreos defensores de mantener el monopolio bajo las mismas restricciones como se controló desde mediados de la década de 1840, bajo la argumentación, que de lo contrario se formaría un monopolio en manos privadas, tanto en producción como en la venta, lo cual aumentaría los abusos que ya se estaban presentando. Una posición intermedia fue expuesta por Anibal Galindo, cuando fue subdirector de rentas, quien consideró que el Estado tenía dos monopolios sobre la renta de la sal, por un lado la explotación y por el otro la elaboración, y para un mejor control se debía eliminar el segundo, sin llegar al extremo de tan sólo dejar al Estado la explotación de la sal víjua, lo cual disminuiría los ingresos de la renta. Pero posteriormente cuando fue secretario de Hacienda tuvo un cambio notorio al considerar que mediante una reforma a la ley que regía ese monopolio, se debía poner en

práctica la libertad de empresa y reducir la intervención del Estado sólo a la explotación de la sal víjua, entre otras medidas; esta última posición fue argumentada, según él, por la incapacidad del Estado para controlar en toda la República ese monopolio y por su incapacidad para encargarse de materias industriales.

Pero contrario a las posiciones y argumentaciones de estos funcionarios de la Hacienda nacional, con las reformas posteriores el monopolio fue fortalecido por medio de la vigilancia del resguardo, por la reorganización y definición de los funcionarios encargados de las administraciones particulares de salinas y por la aplicación de penas altas a los funcionarios que se vieran involucrados en el fraude de la renta, por ser quienes al parecer más culpabilidad tuvieron en las acciones fraudulentas. Posteriormente en otra reforma (1866) el cambio sustancial estuvo en la disminución de la duración de los contratos en la salinas donde los elementos y bienes necesarios para la elaboración no eran de propiedad del Estado, con lo que se trató de poner fin a los privilegios que algunos contratistas lograban establecer en esas salinas por largos periodos y que cuando los gobiernos se deban cuenta no los podían rescindir; de igual forma se les aumentó el control a estas salinas por medio de aumento del resguardo. Pero contrario a las anteriores reformas se flexibilizó las sanciones pecuniarias y punitivas tanto a los defraudadores en general como a los funcionarios que estuvieran involucrados en el fraude.

Por las continuas críticas y ante el deseó de las posteriores administraciones de acabar con ese monopolio y ante la incapacidad de remplazarlo por otro ingreso de igual importancia, entre 1869 y 1870 se hicieron otras reformas y se decidió dar una participación a los Estados consumidores de la sal explotada y vendida por el Estado central, a partir de un subsidio, tasado de acuerdo a la sal que se consumiera en toda la República. Dicha medida fue adoptada como una forma de mitigar el impacto de la desigualdad que se hacía con este monopolio al momento

de vender la sal a los consumidores de diferentes lugares, lo cual causo innumerables críticas a los gobiernos centrales por parte de los regionales. Otra de las reformas estuvo en que para ejercer un mejor control, se estipularon de forma pormenorizada las bases bajo las que se debían efectuar los contratos tanto de elaboración como de arrendamiento, lo cual sólo estaba estipulado para estos últimos, y se estipuló como fraude el transporte de cualquier cantidad, sin poner un tope máximo que se pudiera transportar sin guía, contrario a las anteriores reformas. Pero una de las reformas más importantes estuvo en el estricto control que se empezó a ejercer sobre algunas salinas, en especial a las ubicadas en el Estado de Boyacá donde a finales de la década de 1860 el contrabando fue generalizado. Dicho control se empezó a efectuar con la creación de una Administración Principal de Salina, con el fin de vigilar más estrictamente las funciones y obligaciones de los empleados encargados del control de las salinas y de los arrendatarios. Además para evitar y combatir el fraude en las salinas de ese Estado, entre ellas las que hacen parte de este estudio, se destinó para su vigilancia miembros de la guardia nacional y de la fuerza existente en el Estado.

Entre los aspectos más importantes que motivaron a las diferentes administraciones a producir los cambios dentro de la Hacienda Pública, tanto en la parte organizacional como en la institucional, principalmente estuvo el interés por maximizar los recursos financieros en medio del continuo estado de precariedad en que se mantuvo el Estado, no sólo durante el periodo aquí estudiado, sino durante todo el siglo XIX. En ese interés por maximizar las finanzas no hubo una continuidad en las políticas de las diferentes administraciones, por ello muchas de las reformas que se efectuaron se hicieron como contrapartida y oposición a las administraciones anteriores por la variedad de concepciones ideológicas, lo que a la vez dificultó que se dieran los efectos esperados, porque ante las diferencias de las administraciones, rápidamente se reformaban los cambios ya efectuados, bajo las argumentaciones del desconocimiento, mal desempeño o falta de funcionarios capaces. Otro aspecto de gran importancia que fue motor de las continuas

reformas a la Hacienda, estuvo en el hecho que al proponer o hacer una reforma, se daba momentáneamente una respuesta política a las crisis; estrategia con la que se podía mostrar que sí se estaba haciendo algo o que se iba hacer algo y con ello generar o mantener la confianza de una determinada administración, es decir que las reformas en muchas ocasiones no fueron más que una salida política a las continuas crisis gubernamentales, muchas de ellas determinadas por las crisis fiscales.

En cuanto al monopolio de la sal, las reformas que se efectuaron a su interior, especialmente en lo relativo a su institucionalización, estuvieron orientadas a mejorar sus ingresos por medio de controles más estrictos que impidieran el fraude mediante el contrabando, para cuyo objetivo fue necesario modificar la legislación a medida que el Estado detectaba las causas y los causantes del fraude, lo que llevó a que en muchas ocasiones se aumentaran o disminuyeran las penas con las que se castigaba el fraude al monopolio.

Otro aspecto importante estuvo en que las reformas al interior de la renta de la sal mantuvieron una estrecha relación con el aumento de las crisis fiscales, ya que en esos momentos se aumentó el precio de la sal, medida a la que regularmente acudieron las diferentes administraciones para superar dichas crisis y para cuyo objetivo fue necesario modificar las restricciones que determinaban el máximo que el Estado podía cobrar por dicho artículo; medidas efectuadas con el único interés de favorecer al Estado aumentando sus ingresos a costa de los consumidores. Otra estrategia a la que acudió el Estado fue a la transgresión de los acuerdos con los acreedores internos, mediante el rechazo de los documentos o billetes de deuda pública en la compra de sal, acuerdo pactado al momento de la expedición de dichos billetes, lo cual permitió que sus tenedores o algunos especuladores formaran monopolios alternos y le hicieran competencia al Estado. Cambios repentinos con los que se pretendía solucionar momentáneamente el problema fiscal o poner fin a un fraude, pero que a mediano plazo tuvieron efectos

contrarios, porque aumentaron las dificultades para el Estado lograr el efectivo control sobre el monopolio, porque esos cambios desmotivaron el cumplimiento de las normas por parte de los consumidores y de quienes comercializaban con ese artículo, al preferir comercializar y consumir sal de contrabando por su más bajo precio y a formar dichos monopolios alternos para salir rápidamente de los billetes por el miedo a una mayor devaluación. En fin, el precario estado de las finanzas públicas obligó a las diferentes administraciones a cambiar las reglas de juego para obtener mayores recursos a partir del aumento de la presión fiscal, pero por las respuestas de los comerciantes y consumidores, quienes con los cambios continuos fueron estimulados a consumir y aumentar el contrabando, aumentaron las dificultades de ejercer un control sobre el monopolio por parte del Estado, que por cierto ya era efímero.

Como efecto de las reformas a la renta de salinas que se hicieron a partir de mediados del siglo XIX, sus ingresos en general tuvieron una tendencia al crecimiento, con ciertas variabilidades en los momentos de conflictos y crisis internas; manifestándose una revitalización en los ingresos como efecto del aumento de los precios de la sal luego pasada las crisis, medida tomada para remediarla.

La apertura de las salinas de Chámeza a mediados de siglo, después de un periodo de inactividad, respondió por un lado a los intereses de una población para salir de una crisis económicas en la que estuvo postrada, por tanto sus habitantes y autoridades pidieron la presencia de las instituciones del Estado, por medio de las cuales se les podría brindar los beneficios que habían dejado percibir por el cierre de las salinas; pero por otro lado, la apertura de dichas salinas respondió en especial a los intereses del Estado central en el propósito de fortalecer el monopolio de la sal y convertirlo en uno de sus ingresos más prominentes, como una estrategia ante la escasez de recursos económicos y a la vez como un mecanismo de integración de una pequeña región con el Estado bajo

la institución y monopolio fiscal. Por lo anterior a partir de ese momento Chámeza y las poblaciones vecinas (Recetor y Pajarito´) ricas en ese mineral, mientras se mantuvieron abiertas las salinas, se convirtieron en un centro estratégico política y económicamente, porque además de facilitar su integración por medio del control fiscal y de los beneficios que la población recibió por la reactivación del renglón más importante de su economía, le permitió al Estado desplegar ese mismo control sobre la región que se conformó a partir del radio de consumo de las salinas en cuestión; lo que también le permitió integrar a dicha región con el Estado por medio del beneficio que sus habitantes recibieron, al facilitarles un bien de indispensable necesidad como lo es la sal, para el consumo humano y para sus demás actividades en especial la ganadería y en parte la agricultura. Importancia que también se manifestó en la disputa política entre la provincia de Casanare y la de Tundama por la jurisdicción de las salinas de Chámeza y Recetor, pero en especial por su importancia estratégica en momentos de conmoción miliar por la constante disposición que se tenía en estas las salinas de recursos en efectivo.

Pero en medio de ese proceso en el que el Estado se esforzó por controlar ese monopolio, se presentaron continuos inconvenientes con otros actores, que al igual que el Estado trataron de imponer sus intereses para lograr el máximo beneficio posible por medio del control de dicho recurso, acudiendo a diferentes estrategias tanto legales como ilegales, lo que llevó a que dichas relaciones se caracterizaran por una constante transacción donde cada actor trato de imponerse de acuerdo a su capacidad de negociación.

Los contratistas elaboradores de sal y los arrendatarios de esas salinas fueron uno de esos actores que trataron de imponer sus intereses por medio de los contratos celebrados con el Estado, este último valiéndose de ellos para la explotación y elaboración de la sal, pero quienes a la vez trataron de imponerse al darse cuenta del poder y la presión que podían ejercer, expresada en el abierto enfrentamiento que hicieron al Estado cuando sus intereses no eran satisfechos, en el

incumplimiento de los contratos, en las propuestas que presentaban o la no presentación de ellas, cuando el gobierno abría la licitación; esto último como mecanismo para presionar al Estado y obligarlo a cambiar las exigencias de las licitaciones, ante las pocas ventajas y los pocos beneficios que se les dejaba para la satisfacción de sus intereses. Poder que demostraron por el nivel porcentual que mantuvieron en las ganancias dentro del producto total de las ventas de sal en las salinas objeto de este estudio, el cual fue del 25% aproximadamente y que respecto al nivel porcentual de los ingresos al Estado, solo mantuvo una escasa diferencia.

Otro de los actores que entraron en disputa con el Estado por los beneficios de dicho monopolio, fueron sus propios agentes, tanto funcionarios de la administración de salinas como personal del resguardo, quienes por el poder que les otorgó el hecho de administrar, controlar y vigilar dicho monopolio, se opusieron a los cambios que se introdujeron en la organización de la renta y que estuvieron en contra de sus intereses como la reducción de sueldos, la demora en los pagos, el aumento de las responsabilidades de algunos funcionarios sin el correspondiente aumento salarial, entre otras; lo que los llevó a protestar de diferentes formas entre algunas de ellas renunciando a sus cargos, desempeñando sus funciones de forma inadecuada; lo que produjo que el desempeño de las administraciones y los resguardos fuera ineficiente e impidieran la centralización de la información, el respectivo desconocimiento del estado real del monopolio en esas salinas y permitieran y hasta participaran del fraude. Actores que pese a la presión que pudieron ejercer sobre el Estado, tan sólo percibieron en promedio el 10% aproximadamente del total del producto de las ventas de sal.

Además de las anteriores dificultades a las que el Estado tuvo que sobreponerse, hubo otra serie de factores que le impidieron obtener el máximo de beneficios del monopolio de la sal, determinados por el nivel del desarrollo técnico al cual se tuvo

disposición durante el siglo XIX, principalmente las vías de comunicación y las técnicas usadas en la elaboración de sal. En cuanto a las vías de comunicación, su precariedad sumado al régimen de lluvias de los Llanos Orientales, impidieron que en la temporada de lluvias, entre noviembre y abril, los caminos fueran intransitables, dificultando el fluido y continuo transporte y comercialización, lo que determinó los ciclos anuales de elaboración, comercialización y de paso los aportes de estas salinas a la renta. Por otro lado, las técnicas empleadas en la elaboración, de origen prehispánico, con tan sólo algunas modificaciones introducidas durante el periodo colonial, fue otro de los obstáculos que le impidieron al Estado obtener una mayor maximización de los beneficios, en especial por su alto costo, que estuvo entre el 35 y el 40% del producto total de las ventas de sal en las salinas en cuestión.

Lo costosa, pero a la vez lo elemental de esas técnicas y la fácil disposición de los bienes necesarios para la elaboración, sumado al escaso control que el Estado tuvo en algunas jurisdicciones ricas en fuentes de aguasal, coadyuvó para que las ya descritas dificultades a las que tuvo que hacer frente el Estado, se materializaran en el contrabando, lo que impidió una mayor rentabilidad de la renta.

Frente a esos obstáculos el Estado tuvo que mantener una continua lucha y negociación con los demás actores para tratar de ejercer el monopolio, y para ello la principal herramientas con que contó fueron las reformas tanto a la organización como institucionalización de la Hacienda nacional, pero en especial a la renta de salinas, lo cual funcionó como una estrategia para contener, o aún mejor, para “salirle al paso” o “atajar” las maniobras regularmente ilegales a las que acudían los demás actores con quien se disputaba el control de dicho monopolio.

En definitiva, el monopolio de la sal en las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito, durante el periodo estudiado, a pesar de los esfuerzos que hizo el Estado para fortalecerlo, centralizarlo y mejorar sus aportes a las finanzas públicas, no logró su

cometido con plenitud, expresado en el ínfimo porcentaje que en promedio percibió, el cual estuvo entre el 30 y 35% del producto total de las ventas de sal; es decir que este monopolio, pese serlo de derecho, difícilmente lo pudo llegar a ser de hecho por los menos para las salinas objeto de estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Fuente Primaria Consultada

Archivo General de la Nación (AGN)

Sección Republica

Fondos: Salinas Boyacá y Miscelánea Salinas.

Biblioteca Nacional de Colombia (BNC)

Fondo Pineda No 909, Memorias de Hacienda.

Biblioteca Luis Ángel Arango

Sección Libros raros y manuscritos.

Centro de Documentación Histórica Regional Universidad Industrial de Santander (CDHR-UIS)

Codificación Nacional de las Leyes de Colombia (CNLC)

Diario Oficia (DO)

Gaceta de la Nueva Granada (GNG)

Gaceta Oficial (GO)

Registro Oficial (RO)

Repertorio Oficial (RO)

Fondo Gobernaciones

Fuentes secundarias

ANCIZAR, Manuel. Peregrinación de alpha. Tomo II. Bogotá: Banco Popular, 1984.

AYALA ESPINO, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

BARONA BECERRA, Guido; DOMÍNGUEZ OSSA, Camilo y GÓMEZ LÓPEZ, Augusto (editores). Geografía física y política de la Confederación Granadina. Volumen III Estado de Boyacá. Tomo I territorio de Casanare. Bogotá: Fundación Puerto Rastrojo / Colciencias, 2000.

BUENDIA ACEVEDO, William. Las provincias de Mariquita y Neiva en el Estado de la Nueva Granada (1830 – 1853). Tesis de grado presentada como requisito para optar al título de Maestría en Historia. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 2002..

CABALLERO, Gonzalo. Instituciones y sistema fiscal. Reflexiones desde la Nueva Economía Institucional. En: Revista Galega de Economía, Vol 2, núm 2. (2000) Pág. 1 – 21. (On line). Disponible en Internet vía archivo: http://www.usc.es/econo/RGE/Vol.9_2/Castel%E1nInstituciones.... Guardado junio 15 de 2000. Tipo PDF. Tamaño 313 Kb.

CARDALE DE SCHRIMPPFF, Marianne. Las Salinas de Zipaquirá. Su Explotación Indígena. Bogotá: Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales / Banco de la República.

CARMAGNANI, Marcello. Finanzas y Estado en México, 1820 – 1880. En: JÉREGUI, Luis y SERRANO ORTEGA, José Antonio (coordinadores) Las Finanzas Públicas en los siglos XVII – XIX. México: Instituto Mora, el Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998.

DEAS, Malcom. Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX. En: Ensayos sobre historia económica de Colombia. Bogotá: FEDESARROLLO, 1980.

FLORES, Luis y MAYA VALENCIA, Eduardo. Transporte y elaboración de la sal en Zipaquirá. Estudio Lingüístico. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1947.

GALINDO, Aníbal. Estudio Económicos y Fiscales. Bogotá: Biblioteca Popular de Economía, Anif – Colcultura, 1978.

GONZÁLEZ, Margarita. Las Rentas del Estado. Capítulo XIII. En: manual de historia de Colombia. Tomo II. Tercera edición. Procultura S.A.

GONZÁLEZ, Florentino. Elementos de ciencia administrativa: comprendiendo el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano. Bogotá: ESAP, 1994.

GROOT DE MAHECHA, Ana Maria. Los pueblos de la sal en altiplano de Bogotá, Nueva Granada, 1537 – 1640. Investigación presentada a la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología, Banco de la Republica, Santafé de Bogotá, septiembre de 1999. S. E.

HERNÁNDEZ, Decsi Arévalo y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

HUMBOLDT, F. E. A. Memoria raciocinada de las salinas de Zipaquirá. Archivos de la economía Nacional, Bogotá: Banco de la República, 1952.

IBARRA, Antonio. Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835. En: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis. Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los

grupos de poder en la primera republica federal mexicana. México: El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD. Douglass C. North: La teoría económica Neoinstitucionalista y el desarrollo Latinoamericano. (On line). Barcelona: Proyecto PNUD “Red para la gobernabilidad y el desarrollo para América Latina”, 1998. Disponible en Internet vía archivo: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>. Tipo pdf. Tamaño 252 kb.

JARAMILLO URIBE, Jaime. La economía del Virreinato (1740 – 1810). En: OCAMPO, José Antonio. (compilador) Historia económica de Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Fedesarrollo. 1994.

JÁREGUI, Luis y SERRANO ORTEGA, José Antonio (coordinadores). Las finanzas Públicas en siglos XVIII y XIX. México: Instituto Mora, Colegio de Michoacán, Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998.

KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Bogota: Norma (colección vitral), 2001.

KLEIN, Herbert. Resultado del estudio de las finanzas coloniales y su significado para la historia fiscal republicana en el siglo XIX. En: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis. Hacienda y Política. Las finazas públicas y los grupos de poder en la primera republica federal mexicana. México: El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998.

KÖNIG, Hans-Joachim. En el camino hacía la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750 – 1856. Bogotá: Banco de la República, 1994.

LANGEBACK, Carl Henrik y otros. Por los caminos del pie de monte. Una historia de las comunicaciones entre los Andes Orientales y los Llanos. Siglo XVI - XIX. Bogotá: Universidad de los Andes, 2000.

LAURENT, Muriel. Contrabando y Estado durante el siglo XIX: Vicisitudes en la institucionalización del sistema legal. Ponencia presentada en el XII Congreso Colombiano de Historia. Popayán, Universidad del Cauca, agosto 4 al 18 de 2003. (Memoria digital)

LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia, 1821 – 1900. Bogotá: Banco de la Republica, 1992.

LUDLOW, Leonor. Elites y finanzas publicas durante la gestación del Estado independiente, 1821-1824. En: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis. Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera republica federal mexicana. México: El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998.

MARTÍNEZ, Frédéric. El Nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia. 1845 – 1900. Bogotá: Banco de la Republica / Instituto francés de Estudios andinos, 2001.

MAYOR MORA, Alberto. Cabezas duras y dedos inteligentes. Estilo de vida y cultura técnica de los artesanos colombianos de siglo XIX. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1997.

MEISEL ROCA, Adolfo. ¿Situado o contrabando?: La base económica de Cartagena de Indias a finales del siglo de las luces. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial No 11. (On line). Banco de la República – Sucursal Cartagena, diciembre de 2003. Disponible en Internet vía archivo:

<http://www.banrep.gov.co/document/pdf-econom-region/Present-cartag/Cartagena-situado.pdf>

MULTHAUF, Robert. El legado de neptuno. Historia de la sal común. Traducción de Mariluz Caso. México: Fondo de cultura económica, 1985.

NARANJO MARTÍNEZ, Gonzalo. Salinas de Zipaquirá, proceso de elaboración. En: Revista Colombia. No 9, septiembre 15, 1910.

NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

OCAMPO, José Antonio. (compilador) Historia económica de Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Fedesarrollo. 1994.

OCAMPO, José Antonio. Colombia y la Economía Mundial. 1830 – 1910. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores / Fedesarrollo, 1984.

OCAMPO, José Antonio. Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia, 1850 - 1933. En: SÁNCHEZ TORRES, Fabio (Compilador). Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia. Bogotá: tercer mundo editores, 1994.

OLVEDA, Jaime. La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes. En: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (editores). Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera republica federal mexicana. México: El colegio de Michoacán, Instituyo Mora, 1998.

OVIEDO, Basilio Vicente de. Cualidades y riquezas de Nuevo Reino de Granada. Bucaramanga: Gobernación de Santander, 1990.

PEÑA DÍAZ, Anuar Hernán. El monopolio de la sal a mediados del siglo XIX en la Nueva Granada. En Anuario de Historia Regional y de las Fronteras, No 8. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, septiembre de 2003.

PEÑA DÍAZ, Anuar Hernán. Importancia histórica de las salinas de Chámeza y sus alrededores. Investigación presentada al Fondo mixto para la promoción de la cultura y las artes de Casanare y financiada por la Secretaría de Educación de Casanare. Sin editar. Yopal, mayo de 2004.

POVEDA RAMOS, Gabriel. Ingeniería e historia de las técnicas (vol 1). Historia Social de la Ciencia en Colombia, tomo IV. Bogotá: Colciencias, 1993.

QUIROZ MALCA, Haydée Clotilde. "Las mujeres y los hombres de la sal". Un proceso de producción y reproducción cultural en la costa chica de Guerrero. Tesis de doctorado en antropología social de la Universidad Iberoamericana de México. Sin editar. México D. F. 1996. En: <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=4024&ext=pdf>.

RAUSCH, Jane. Una frontera de la sabana tropical. Los Llanos de Colombia, 1531 – 1831. Bogotá: Banco de la Republica, 1994.

SAFFORD, Frank. El ideal de lo práctico. El desafío de formar una elite técnica y empresarial en Colombia. Bogota: Universidad Nacional / Ancora Editores, 1989.

SÁNCHEZ, Efraín. Gobierno y geografía. Agustín Codazzi y la comisión corográfica de la Nueva Granada. Bogotá: Banco de la República / El Áncora editores, 1998.

SÁNCHEZ TORRES, Fabio (Compilador). Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia. Bogotá: tercer mundo editores, 1994.

SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (editores). Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera republica federal mexicana. México: El colegio de Michoacán, Instituto Mora. 1998.

SERRANO ORTEGA, José Antonio. El humo de discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836). En: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (editores). Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera republica federal mexicana. México: El colegio de Michoacán, Instituto Mora. 1998.

SILVA RIQUER, Jorge y LÓPEZ MARTÍNEZ, Jesús. En: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (editores). Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera republica federal mexicana. México: El colegio de Michoacán, Instituto Mora. 1998.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997.