

ESBOZO DEL ESTADO FEDERAL DE JUSTO AROSEMENA:

Los primeros años

Por: Jorge Kam Ríos

Profesor Investigador, historiador, Miembro de las Academias Panameña y Colombiana de Historia, Sociedad Bolivariana de Panamá, y de la Academia de Genealogía e Historia de Panamá.

Resumen

Justo Arosemena es considerado el arquitecto de la autonomía istmeña. Gracias al impulso que ejerció este gran panameño, se cristalizó la idea del Estado federal de Panamá por medio de un acto reformativo de la Constitución de 27 de febrero de 1855. Este federalismo logró cimentar la identidad comercial y política de nuestra nación, así como su identidad local istmeña-panameña. De igual forma, en esta época se reglamentaron las relaciones civiles, penales, comerciales y de policía del Istmo. La autonomía panameña permitió que se expidieran leyes y normas entre los años 1855 y 1863 sobre una pluralidad de temas, entre los cuales destacan los de carácter fiscal, que a la par de favorecer los ingresos de la Hacienda Pública, lesionaron los intereses de los estratos más pobres y de los pequeños comerciantes. El federalismo istmeño marcó también la nueva definición del territorio del Istmo, con la promulgación de la Ley de 12 de septiembre de 1855, sobre división territorial.

Palabras clave

Federalismo, Panamá, historia, legislación, Constitución Política.

Para estos días cobra importancia la vida de Justo Arosemena. Ya sea que se le considere un jurista, un estadista, un istmeño-colombiano o un escritor, todos los panameños honramos su memoria como el gran arquitecto de la autonomía istmeña, a través de la creación del Estado soberano de Panamá, de corte liberal, erigido por un acto reformativo de la Constitución de 27 de febrero de 1855, por su hábil manejo de lo que hoy sería llamado “lobby”. Este acto reformativo nos permitió explorar la autonomía que en noviembre de 1903 se cristalizó en la separación definitiva del pacto con la Colombia de Bolívar y del nexo con la Colombia de Rafael Núñez.

Al crearse la Confederación Granadina, mediante la Constitución de 22 de mayo de 1858, se establecieron restricciones a las imposiciones sobre el comercio exterior, los privilegios a compañías particulares, y las imposiciones de deberes a las corporaciones o funcionarios públicos nacionales¹. Igualmente, en este período nuestra nación siguió creciendo en experiencia socio-política.

En los primeros años de vida federal istmeña aconteció el incidente de la tajada de sandía, en 1856, y también la muerte de Santiago De la Guardia defendiendo el territorio nacional. Pero, ¿qué se sabe de esos primeros años? Muy poco. Casi es tema fugaz en los colegios secundarios. No hay análisis, solo biografías, a pesar de que el Estado federal nació casi a la par de la inauguración del primer tren transcontinental del mundo: el Ferrocarril de Panamá. Igualmente, pocos parecen saber que el tren que unió Colón con Panamá atravesó el continente.

Vamos al tema. Desde mi perspectiva, la experiencia federal logró cimentar en el istmeño, no sólo su identidad comercial y política, sino su identidad local istmeña - panameña, que ya se venía gestando o incubando en movimientos anteriores de los años 1826, 1830, 1831 y 1840.

Los istmeños lograron, fuera de la naciente autonomía, reglamentar las relaciones civiles, penales, comerciales y de policía, entre otras². De eso trataré, muy esquemáticamente, en las siguientes líneas, finalizando con un brevísimo resumen de la legislación istmeña en los primeros años del federalismo.

El Estado federal permitió, por segunda vez a los istmeños³, elaborar una Constitución Política (en septiembre de 1855), en donde se consagraron derechos como la libertad personal, la inviolabilidad y protección de la propiedad privada, la igualdad legal, la libertad religiosa y la libertad industrial.

En estos primeros años se elaboraron normas sobre medidas fiscales (11 de septiembre de 1855), sobre registro de documentos (19 de septiembre), sobre rentas del Estado (de 4 de octubre) y sobre contribución comercial (12 de octubre).

¹ Vega, J. D. (s.f.). *La federación en Colombia (1810-1912)*. Madrid: América. p. 219.

² *Ibid.*, p. 205.

³ La primera vez fue en 1841, en el efímero Estado Libre del Istmo.



Si bien estas leyes favorecieron al erario público, de alguna manera lesionaron los intereses populares y de los pequeños comerciantes, ya que eran “contribuciones que tan sólo los grandes comerciantes podían pagar, dada la solvencia económica de sus negocios”.

Al inicio de la administración federal persistieron algunas prácticas de corte conservador, como las que aparecen registradas en la obra de Hernán Porras, quien las resume así: “teología católica, organización social aristocrática, organización política oligárquica, personal dirigente civilista, filosofía económica fisiocrática, psicología internacional xenofóbica y filosofía cultural etnocéntrica”⁴. Podría, entonces, pensarse que prácticas como éstas no operarían en un sistema federal; sin embargo, los dirigentes liberales, con intención o sin ella, las aplicaron. Por eso, no es de extrañar la indecisión ideológica de ciertos políticos de la época y de asociaciones locales que tuvieron en sus filas miembros de las dos tendencias políticas de la época (liberales y conservadores), lo que los llevó a promover candidaturas y formular fuertes críticas al gobierno federal local. Ejemplos de estas asociaciones son la Unión Electoral⁵, los Amigos del orden⁶ y el floreciente Partido Independentista⁷.

A pesar de que se pueden aportar más grupos y situaciones, las tres asociaciones antes mencionadas nos permiten colegir que tales ideologías fueron una mezcla de principios cuyo resultado fue una amalgama de todo, una especie de híbrido muy común en nuestros días, que más que actuar por intereses políticos, defendieron intereses de orden individualista, económico-sociales y, por consiguiente, estuvieron lejos de luchar por los legítimos principios de sus ideologías.

La iniciativa de Justo Arosemena marcó la nueva definición territorial del Istmo. El territorio que se delimitó para la creación del Istmo como entidad federal, cobró significado de patria con la Ley de 12 de septiembre de 1855, de división territorial, que se concretó cuando la Convención, reunida en el Istmo, consignó, en su artículo primero, la composición de siete departamentos: Coclé, Colón, Chiriquí, Fábrega, Herrera, Los Santos y Panamá⁸.

Asimismo, el territorio istmeño contó con siete ciudades (Alanje, David, Los Santos, Natá o Santiago de los

Caballeros, Panamá, Portobelo y Santiago de Veraguas), siete villas (Bocas del Toro, Colón, Chorrera, Parita, Penonomé, Taboga y Yaviza), cuarenta y seis distritos, y un sinnúmero de aldeas y caseríos⁹.

El sueño de Justo Arosemena, de lograr con la autonomía istmeña leyes sabias y benéficas, con legisladores infatigables que permitirían “penetrar en las anchas, pero incógnitas regiones del porvenir”¹⁰, se hizo realidad con la expedición de leyes modestas entre los años 1855 y 1863.

La actividad comercial y agropecuaria se vio revitalizada por la corriente migratoria que atravesó el Istmo en su trayectoria hacia California. Se incrementaron las casas de hospedajes, los negocios y la producción agrícola en las regiones próximas a la vía transistmica, incluyendo aquellas que contaban con rutas y medios de comunicación con la capital. En el Pacífico, David y Montijo desarrollaron una pujante actividad comercial y se transformaron en centros de distribución de productos para el Departamento de Panamá. De igual manera, la población flotante necesitó de una serie de servicios como hoteles, fondas, restaurantes, panaderías y oficinas de transporte, cuyos dueños eran nacionales y extranjeros¹¹.

El comercio se proyectó hacia Suramérica y los países centroamericanos. Con los países del sur realizaron pequeñas transacciones los poblados de Natá o Santiago de los Caballeros, que vendió cántaros para guardar agua y otros objetos de cerámica; y Antón, que surtió con cerdos y maíz a los barcos que tuvieron como destino los puertos de las regiones sureñas. Con América Central efectuaron intercambios comerciales Remedios y Bocas del Toro, éste último basó su exportación en tortugas Carey, coco, aceite de coco, zarzaparrilla, resinas, cedrón y pescado¹².

En suelo panameño también se realizaron actividades de carácter fiscal o gubernamental que incrementaron las arcas del Estado. Esto se llevó a cabo a través de los gravámenes fiscales previstos en la Ley de 21 de agosto de 1855, sobre Hacienda Pública, entre ellos los relativos a contribuciones (derecho de patentes, impuesto sobre la renta, impuesto sobre el papel sellado, impuesto de tonelada, impuesto sobre la riqueza agrícola), proventos fiscales (renta de bienes del Estado, remuneraciones, aprovechamientos) y arbitrios (el producto de los empréstitos voluntarios o forzosos, y otros

⁴ Porras, H. (1953). *Papel histórico de los grupos humanos en Panamá*. En: Junta Nacional del Cincuentenario, *Panamá, 50 años de República*. Panamá, p. 31.

⁵ *La Estrella de Panamá*, 10 de mayo de 1861.

⁶ Arboleda, G. (1930). *Historia contemporánea de Colombia: Desde la disolución de la antigua República de ese nombre hasta la época presente*. (t. IV). Popayán, Colombia: Imprenta del Departamento. p. 478.

⁷ Este grupo, en marzo de 1861, propuso como candidatos a senadores y representantes al Congreso Federal a los señores Pedro A. Hernán, Fray Eduardo Vásquez, José de Obaldía, Justo Arosemena y Salvador Camacho Roldán. Ver al respecto: *La Estrella de Panamá*, 16 de marzo de 1861.

⁸ Asamblea Legislativa (1856). *Leyes del Estado Federal de Panamá expedidas en 1856*. Panamá: Imprenta Star & Herald. p. 38.

⁹ Pérez, F. (1862). *Jeografía física i política de los Estados Unidos de Colombia* (t. I). Bogotá: Imprenta de la Nación. pp. 132-148.

¹⁰ Kam Ríos, J., & Aráuz A., C. (1976). *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, siglo XIX*. Panamá: Universidad de Panamá, DEXA. p. 91.

¹¹ *El Panameño*. 1 de diciembre de 1850.

¹² Pérez, F. (1962). *Ob. cit.*, p. 129.

recursos extraordinarios onerosos)¹³.

Me podría detener un poco más en el aspecto de la Hacienda Pública, pero me interesa hacer referencia a la legislación de los primeros años del Estado federal, dado que, pese a la corta administración del doctor Justo Arosemena en la dirección del Estado soberano, su influencia siguió más allá de su presencia en el Poder Ejecutivo.

Recordemos que Justo Arosemena, en su alegato *El Estado federal de Panamá*, expresó la necesidad de dotar al Istmo de leyes especiales porque, a falta de éstas, podría buscar la independencia y, por otra parte, los extranjeros, como pretexto para proteger sus intereses, podrían intentar adueñarse del territorio del Istmo.

Al ser elegido presidente del Estado soberano, Justo Arosemena tuvo la oportunidad de organizarlo, de moldearlo, de llevar el sueño istmeño a otro nivel. De allí que la Constitución del 18 de septiembre de 1855 tenga plasmada su pensamiento y sello. Como dato curioso, la Constitución se publicó en español e inglés¹⁴.

Tan conocedor de la legislación fue Justo Arosemena, que la Constitución de 1855, en su artículo 10 (Capítulo segundo, “Del Gobierno”), mantuvo la existencia de los tres poderes políticos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; estructura que se conservó de la Constitución de 30 de agosto de 1821, que se proclamó en la Villa del Rosario de Cúcuta (artículo 10); la Constitución de 5 de mayo de 1830, promulgada en el Palacio de Gobierno de Bogotá (artículo 10); la Constitución de la República de la Nueva Granada de 8 de mayo de 1843, que se mandó a aplicar en el Palacio de Gobierno de Bogotá (artículo 13); y la Constitución semifederal de la República de la Nueva Granada de 20 de mayo de 1853, que definió, claramente, que:

“El Poder Legislativo, encargado al Congreso, hace las leyes sobre los negocios atribuidos al Gobierno general, y presta su aprobación a todos los tratados públicos. El Poder Ejecutivo, encomendado al Presidente de la República, las ejecuta y hace ejecutar. Y el Poder judicial, atribuido a la Suprema Corte de Justicia y demás Tribunales y Juzgados, las aplica a los casos particulares. (artículo 12)”.

De 1855 a 1857, la legislación se orientó hacia la organización de las diferentes dependencias públicas: Secretaría de Estado, Asamblea Legislativa, Corte Superior

y juzgados, Hacienda Pública, correos, prisión, régimen municipal y otros.

La labor resultó difícil, sobre todo al tratar el aspecto comercial. Es sobre este punto donde surgen las diferencias entre el presidente del Estado, Justo Arosemena, por su espíritu liberal, y la actitud conservadora del cuerpo legislativo. El impuesto de toneladas, mencionado anteriormente, en los puertos de Panamá gravó a todos los barcos:

“[...] no exceptuados, por convenios o privilegios, de pagar el derecho de toneladas y que procedan de un país extranjero, cancelarán al entrar a cualquier puerto del Estado, una contribución proporcional a la capacidad que consistirá en cuarenta centavos de pesos los buques de vela y veinte centavos por los de vapor [...]”¹⁵.

A esta ley se opusieron José de Obaldía, Calvo, Figueroa, Blas Arosemena, Arze, Mata y Fermín Jované¹⁶. Cuando se reglamentó el derecho de correo interoceánico, los agentes norteamericanos se negaron a pagarlo por ver lesionados los derechos y privilegios que les otorgaba el Tratado Mallarino-Bidlack de 1846.

En el Istmo, para 1857, las fuentes más rentables, como el ferrocarril, el correo interoceánico y el derecho de tonelaje, sin excepción, dependieron de la nación. Por ello, la legislación se concentró en desarrollar estipulaciones en materia agropecuaria, comercial, urbana, impuesto sobre el tabaco, destilación de aguardiente, papel sellado y derecho de registro.

La situación fiscal, en los inicios del federalismo, fue desesperante para la Administración general y, aún más, para la municipal. Cada municipio estableció contribuciones que coincidieron en los artículos gravados en favor del Tesoro del Estado; por ejemplo, las disposiciones que giraron en torno a la actividad ganadera. En este sentido, el Tesoro exigió la contribución de cría y de consumo; por su parte, los municipios intentaron cobrar el derecho de venta y de introducción del ganado de una región a otra. En la agricultura se gravaron las palmas de coco, huertos, potreros, siembras de maíz, arroz, cañaverales y platanares¹⁷. Además, se dictaron normas absurdas que ignoraron las disposiciones dictadas por el Gobernador del Estado, como lo fue el caso de Veraguas, en donde se establecieron excepciones para los individuos que participaron en el restablecimiento del orden en Herrera y Los Santos; el

¹³ Asamblea Legislativa. (1855). Leyes del Estado de Panamá expedidas en 1855. Panamá. Artículos 7, 8 y 13. p. 28. Posteriormente se incluyó, dentro de las contribuciones, el impuesto comercial, el pecuario, derecho de registro, sobre el tabaco y la destilación de aguardiente (Ley de 16 de octubre de 1857, Asamblea Legislativa. (1857). Leyes del Estado de Panamá expedidas en 1857).

¹⁴ La Estrella de Panamá, 11 de octubre de 1855.

¹⁵ Asamblea Legislativa. (1855). Leyes del Estado de Panamá expedidas en 1855. Panamá. p.32.

¹⁶ La Estrella de Panamá, 2 de agosto de 1855.

¹⁷ Archivo Nacional de Panamá. Cajón 866, Tomo 2491. Acuerdo del Cabildo de Penonomé. 19 de abril de 1856.



distrito de Ponuga, a su vez, ordenó la exoneración de la contribución personal y del servicio de correo; el de Santiago, por su parte, eximió a los sargentos, cabos, bandas y soldados.

Organizado el Estado, en 1857, la legislación se orientó hacia aspectos más sociales. En 1855, con el Decreto de amnistía se trató de normalizar la sociedad. Se acentuó la legislación sobre la familia. En 1857, los diputados Pablo E. De Icaza, José Fábrega Barrera e Isidro Sandoval presentaron un proyecto de reformas a la Constitución de 1853, en lo relativo al matrimonio¹⁸. Se hizo énfasis en regular los abusos que se cometieron en los divorcios. Se legisló en materia de adopción e igualdad de los hijos tenidos en el matrimonio y fuera de él¹⁹. Se abolió la pena de muerte y se retiraron las leyes de vagancia²⁰.

Finalmente, el federalismo se instaló en toda la nación el 8 de mayo de 1863 cuando entró a regir la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia y, en sus trece capítulos, se dejó establecida la forma de administrar la Unión y cómo se regirían los Estados componentes de la misma.

En primer lugar, debemos destacar que esta nueva República colombiana, la fundaron los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, los que, a decir de esta Carta, se confederaron “a perpetuidad” (art.1).

Como base de la nueva Unión, los miembros acordaron, entre otras cosas, organizarse conforme a los principios del gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable; no enajenar a potencia extranjera parte alguna de su territorio; no restringir con impuestos, ni de otro modo, la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hubieran exigido canalización artificial; no gravar con impuestos, antes de haberse ofrecido al consumo, los objetos que fueran ya materia de impuestos nacionales, aun cuando se estuvieran declarados libres de los derechos de importación; ni los productos destinados a la exportación, cuya libertad mantuvo el Gobierno general; no imponer contribuciones sobre los objetos que transitaban por el Estado, sin destinarse a su propio consumo; no imponer deberes a los empleados nacionales, sino en su calidad de miembros del Estado, y en cuanto que esos deberes no resultaran incompatibles con el servicio público nacional; no gravar con impuestos los productos y propiedades de la Unión Colombiana; deferirse y someterse a la decisión del Gobierno general en todas las controversias que se suscitaban entre dos o más Estados, cuando no pudieran avenirse pacíficamente, sin que en ningún caso, ni por ningún motivo, pueda un Estado declarar ni hacer la

guerra a otro Estado; y, guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen a suscitarse entre los habitantes y el Gobierno de otro Estado (art.8).

En esta nueva fase, siete años después, el Poder Legislativo estuvo representado por la Asamblea Nacional, máxima corporación legislativa dentro del Estado; sus miembros fueron elegidos por votación popular y por un período de dos años. Su estructura funcional contó con un presidente, un secretario y una serie de comisiones como: hacienda, gobierno, orden público, infracción constitucional y leyes, fuerza pública, elecciones, beneficencia y recompensa, peticiones, redacción y revisión, negocios municipales, división territorial, justicia, obras públicas y legislativa de cuentas.

El estudio legislativo da para mucho más. Por lo pronto, concluyamos que las leyes de los primeros años del Estado federal en materia comercial se vieron influidas por la presencia extranjera y sus dignatarios locales y que, en el plano político, la legislación se moldeó de acuerdo al grupo de turno en el poder.

El sueño de Justo Arosemena se transformó en el sueño de todos los istmeños y de los panameños: un territorio libre y autónomo, de paz y de justicia social... ¿Seguimos soñando?

Bibliografía

Arboleda, G. (1930). Historia contemporánea de Colombia (Desde la disolución de la República hasta la época presente) (Vol. IV). Popayán, Colombia: Imprenta del Departamento.

Asamblea Legislativa. (1855). Leyes del Estado de Panamá expedidas en 1855. Panamá.

Leyes del Estado Federal de Panamá expedidas en 1856. Panamá: Imprenta Star & Herald.

Leyes del Estado de Panamá expedidas en 1859. Panamá.

El Panameño, 1 de diciembre de 1850.

Kam Ríos, J., & Aráuz A., C. (1976). Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, siglo XIX. Panamá: Universidad de Panamá, DEXA.

La Estrella de Panamá. 11 de octubre de 1855.

¹⁸ La Estrella de Panamá, 19 de septiembre de 1857. p. 3.

¹⁹ Asamblea Legislativa. (1859). Leyes del Estado de Panamá expedidas en 1859. Panamá. pp. 53-55.

²⁰ Archivo Nacional de Panamá: Cajón 886, Tomo 3096. p. 327.