

APUNTES SOBRE LEGISLACION EN EL ESTADO FEDERAL DE PANAMÁ (1855-1863)

Por Jorge Kam Ríos

Cuando el Istmo de Panamá declaró anulado el pacto colonial, en 1821, expresó en las actas independentistas de la Villa de Los Santos (10 de noviembre) y de la Ciudad de Panamá (28 de noviembre), su deseo de vivir bajo el sistema republicano de la Colombia de Bolívar; para tal fin se adhirió como una sección de la Nueva Granada, primando sobre el Istmo, los efectos de la Constitución adoptada en la Ciudad de la Villa del Rosario de Cúcuta, el 30 de agosto de 1821, Constitución que dio vida y sentido a la Gran Colombia histórica, ideada en el Congreso de Angostura en 1819, cuando se unieron la Capitanía General de Venezuela, el Virreinato del Nuevo Reino de Granada y la Presidencia de Quito.

Al desintegrarse lo que históricamente fue la **Gran Colombia**, el Istmo de Panamá se vio afectado por el régimen centralista de la Nueva Granada, el cual abarcó, en los destinos de esta unidad política, un período de 26 años (1832-1858). Sobre este particular, el escritor colombiano Javier Ocampo López señala:

"La *Constitución de 1832* sancionada por el Vicepresidente José María Obando introdujo el régimen centralista en la Nueva Granada, con un ejecutivo débil, un período presidencial de cuatro años, un régimen de provincias regido por los gobernadores y un congreso bicameral. Diez años después, esta Constitución fue reemplazada por la *Constitución de 1843*, de carácter centralista y autoritaria. Una década después, fue sancionada la *Constitución Política de 1853*, de carácter centro-federal, la cual dio importancia al gobierno de las provincias y los municipios, estableció la separación entre la Iglesia y el Estado, el sufragio universal directo y secreto y el nombramiento de gobernadores de provincia por voto popular" (1).

Sin embargo, volviendo a nuestro punto inicial de partida, podemos señalar que en los 34 años (1821-1855) de dependencia centralista, tuvieron aplicación, de manera supletoria, las leyes de la República de Colombia (entiéndase Gran Colombia), por lo menos en la primera década y las leyes de la República de la Nueva Granada,

en las décadas siguientes, fueran éstas de manera general o de forma particular, como nos revela la siguiente información disponible hasta 1844:

a. **Leyes de carácter general y nacional:** Ley de 12 de enero de 1826, designando la forma y dimensión de los sellos nacionales; Ley 11 de 18 de marzo de 1826, declarando que los empleados civiles, militares o eclesiásticos que sean miembros de las Cámaras Legislativas no tienen opción simultánea a dos sueldos; Ley 18 de 17 de noviembre de 1828, sobre la publicación del registro oficial; Ley Fundamental del Estado de la Nueva Granada de 17 de noviembre de 1831; Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1831, reformada en 1842 y 1843; Ley 3 de 9 de mayo de 1834, designando el nuevo escudo de armas y el pabellón de la Nueva Granada; Ley 7 de 2 de junio de 1834, sobre la reforma periódica del censo de población; Ley 17 de 12 de abril de 1842, declarando cuáles son los empleos de libre nombramiento del Poder Ejecutivo; Ley de 7 de mayo de 1843, fijando el día de la publicación de la Constitución reformada; Ley 7 de 23 de mayo de 1843, sobre elecciones (2).

b. **Leyes sobre régimen gubernativo seccional y régimen municipal:** Ley 1 de 19 de mayo de 1834,

sobre régimen político y municipal de las provincias, cantones y distritos parroquiales; **Ley 20 de 25 de mayo de 1835, concediendo a los cantones de Panamá y Portobelo ciertas franquicias de que gozarán cuando exista un canal o ferrocarril intermarino**; Ley 16 de 29 de mayo de 1835, eximiendo a los fondos municipales de la décima para el crédito interior; Ley 5 de 21 de mayo de 1837, ampliando la facultad de los gobernadores para llamar al servicio a la guardia nacional; Ley 22 de 10 de junio de 1837, declarando subsistente la aplicación de la quinta parte del producto de aguardiente a las rentas comunales; Ley 17 de 8 de junio de 1938, reformando algunas disposiciones de las rentas municipales; Ley 6 de 5 de junio de 1840, facultando a las cámaras provinciales, concejos municipales y cabildos parroquiales para contratar con letrados la defensa de sus pleitos; Ley 7 de 22 de mayo de 1841, fijando la cualidad de vecino para los destinos concejiles; Ley 4 de 26 de mayo de 1841, reformando las disposiciones que regían sobre nombramientos de jefes políticos y alcaldes; **Ley 25 de 26 de mayo de 1842, aplicando el servicio personal subsidiario en Panamá a la reparación de la muralla**; Ley 24 de 8 de junio de 1842, aplicando al servicio personal subsidiario a la

contribución y reparo de cementerios y de iglesias parroquiales; Ley 21 de 21 de junio de 1842, sobre administración parroquial; Ley 15 de 25 de junio de 1842, reformando el sistema de administración cantonal; **Ley 13 de 2 de junio de 1843, sobre organización y régimen especial del territorio de las Bocas del Toro**; Ley 8 de 25 de junio de 1843, sobre penas a los empleados concejiles que abandonen sus destinos; Ley 23 de 21 de abril de 1844, sobre contribución vecinal para gastos parroquiales; Ley 3 de 13 de junio de 1844, adicional a las leyes del régimen político y municipal; Ley 10 de 14 de junio de 1844, designando las autoridades a quienes corresponde otorgar licencias para rifas o loterías públicas; Ley 9 de 22 de junio de 1844, sobre dotación de empleos concejiles; **Ley 12 de 23 de junio de 1844, facultando a las cámaras provinciales de Panamá y Veraguas para la distribución de ciertas tierras (3).**

- c. **Leyes de orden público y de policía:** Ley 11 de 12 de octubre de 1821, sobre uniformidad de pesas y medidas; Ley 8 de 3 de agosto de 1824, declarando los casos en que la correspondencia y papeles privados pueden examinarse, registrarse o interceptarse; Ley 15 de 23 de abril de 1835,

concediendo terrenos para cementerios de extranjeros no católicos; Ley 12 de 26 de mayo de 1836, fijando y uniformando los pesos y medidas nacionales; Ley 4 de 17 de abril de 1841, sobre medidas de seguridad pública; Ley 2 de 18 de mayo de 1841, sobre policía general; Ley 20 de 27 de mayo de 1841, eximiendo de toda contribución a los establecimientos de beneficencia y caridad; Ley 7 de 24 de junio de 1842, sobre allanamiento de casas; Ley 9 de 12 de mayo de 1843, designando las autoridades que deben conocer en los juicios sobre juegos prohibidos; Ley 10 de 13 de mayo de 1843, sobre cuestodes de limosnas piadosas; Ley 13 de 10 de junio de 1845, facultando al Poder Ejecutivo para formar circuito de vacunación; Ley 1 de 31 de mayo de 1844, sobre indulto y regreso de los españoles expatriados por causa de rebelión (4).

- d. **Leyes sobre vías de comunicación, industrias, colonización e inmigración:** Ley 13 de 11 de junio de 1823, disponiendo se promueva eficazmente la inmigración de extranjeros europeos y norteamericanos; Ley 1 de 31 de julio de 1823, estableciendo reglas para la concesión de privilegios exclusivos para obras públicas, construcción de éstas a expensas del tesoro e indemnización de la

propiedad destinada a usos públicos; Ley 2 de 22 de abril de 1825, concediendo exenciones a los que establezcan posadas, ventas o mesones, en los caminos públicos; Ley 10 de 23 de diciembre de 1828, eximiendo del pago de diezmo a las sementeras de granos y menestras introducidas en los plantíos de café, cacao y añil; Ley 2 de 31 de julio de 1829, sobre demarcación de las tierras baldías, prohibición de extraer de ellas maderas preciosas o de construcción, etc., sin la licencia competente, y exportación de quinas y otras sustancias medicinales; Ley 11 de 5 de mayo de 1834, eximiendo del pago del diezmo a los nuevos plantíos de café, cacao y añil; Ley 7 de 6 de mayo de 1834, sobre adjudicación y repartimiento de tierras baldías, para nuevas poblaciones; Ley 1 de 26 de mayo de 1835, declarando libre el interés del dinero; Ley 8 de 21 de mayo de 1841, ampliando las disposiciones de la precedente Ley; Ley 9 de 12 de marzo de 1842, asignando fondos para los gastos de agrimensura y repartimiento de tierras baldías a nuevos pobladores; Ley de 30 de marzo de 1843, sobre enajenación de tierras baldías; Ley 14 de 11 de abril de 1843, sobre naturalización de extranjeros; **Ley 5 de 29 de mayo de 1844, de auxilios para la**

apertura de un camino de Montijo al Mineral, en la provincia de Veraguas (5).

- e. **Leyes sobre indígenas y esclavos:** Ley 7 de 21 de julio de 1821, sobre libertad de los partos, manumisión y abolición del tráfico de esclavos; Ley 1 de 11 de agosto de 1821, sobre abolición del tributo y repartimiento de los resguardos indígenas; Ley 12 de 16 de agosto de 1821, sobre admisión de esclavos al servicio militar; Ley 5 de 3 de agosto de 1824, sobre auxilios a los indígenas errantes, para su reducción a poblado; Ley 11 de 18 de febrero de 1825, estableciendo penas contra los que se empleen en el tráfico de esclavos de África; **Ley 6 de 1 de mayo de 1826, declarando que los indígenas de la Goajira, Darién y Mosquitos deben ser protegidos por el Gobierno como los demás nacionales;** Ley 9 de 27 de junio de 1828, dictando reglas de procedimiento para las juntas de manumisión; Ley 10 de 15 de noviembre de 1828, declarando dónde deben pagarse los derechos de manumisión; Ley 2 de 6 de marzo de 1832, sobre repartimiento de los resguardos de los indígenas; Ley 3 de 2 de junio de 1834, adicional a las leyes sobre repartimiento de los resguardos de indígenas; Ley 13 de 12 de abril de 1842, sobre formación

anual de censos de esclavos; Ley 8 de 29 de mayo de 1842, adicional a la precedente Ley; Ley 14 de 22 de junio de 1843, sobre medidas represivas de los movimientos sediciosos de esclavos; Ley 4 de 23 de junio de 1843, sobre protección a los indígenas (6).

- f. **Leyes sobre organización judicial:** Ley 1 de 10 de mayo de 1834, orgánica de los tribunales y juzgados; Ley 10 de 8 de junio de 1835, fijando ciertas reglas que debe tenerse presente en la provisión de las magistraturas de los tribunales de Distritos; Ley 7 de 31 de mayo de 1838, sobre nombramiento de conjueces, subrogación y funciones de los fiscales; Ley 3 de 26 de junio de 1839, sobre reformas judiciales; Ley 8 de 15 de mayo de 1841, determinando el carácter de los fiscales y agentes fiscales de los tribunales civiles; Ley 13 de 21 de mayo de 1841, sobre establecimientos que arbitren los concejos municipales; Ley 14 de 12 de abril de 1843, sobre erección de nuevos circuitos judiciales en algunas provincias; Ley 5 de 28 de mayo de 1843, adicional a las leyes orgánicas del poder judicial; Ley 9 de 12 de junio de 1843, fijando la duración y el día de posesión de las magistraturas de la Corte Suprema y tribunales de

distrito; Ley 6 de 11 de junio de 1844, sobre reformas judiciales (7).

9. **Leyes sobre juicios civiles y criminales:** Ley 3 de 17 de septiembre de 1821, sobre libertad y juicios de imprenta; Ley 23 de 17 de septiembre de 1821, sobre el modo de conocer y proceder en las causas de fe; Ley 7 de 10 de junio de 1824, extinguiendo los mayorazgos, vinculaciones y sustituciones; Ley 17 de 28 de julio de 1824, sobre arancel general de derechos judiciales; Ley 9 de 11 de agosto de 1824, sobre reducción de censos; Ley 16 de 11 de agosto de 1824, declarando válidas ciertas providencias y sentencias dictadas en la primera época de la transformación política; Ley 8 de 3 de mayo de 1826, de procedimiento en las causas de hurto y robo; Ley 19 de 8 de agosto de 1827, autorizando a las cortes marciales para suspender a los comandantes generales del ejército o marina, por delitos comunes; Ley 5 de 3 de junio de 1833, de procedimiento en las causas por traición, sedición o rebelión; Ley 1 de 14 de mayo de 1834, orgánica del procedimiento civil; Ley 9 de 6 de abril de 1836, sobre licencias de mendigos, penas de vagancia y procedimiento en las causas de hurto de menor cuantía; Ley 11 de 23 de mayo de 1836, sobre

juicios de comercio; Ley 20 de 26 de mayo de 1836, sobre tribunales militares; Ley 4 de 29 de mayo de 1837, fijando reglas para la remisión de autos por los correos; Ley 7 de 29 de mayo de 1837, prohibitoria de los reclutamientos o enganchamientos militares y aprestos de guerra en que no intervenga la autoridad pública; Ley 1 de 10 de mayo de 1841, sobre procedimiento de los jueces civiles contra militares en servicio activo; Ley 5 de 23 de marzo de 1843, sobre impedimentos y recusaciones de jueces (8).

h. **Leyes sobre los negocios eclesiásticos: Ley 9 de 22 de abril de 1836, bula declarando a la iglesia episcopal de Panamá sufragánea de la metropolitana de Bogotá;** Ley 11 de 22 de abril de 1837, sobre formación del inventario de bienes de los obispos de nuevas diócesis; **Ley 13 de 11 de junio de 1837, asignando renta fija a los R. R. Obispos de Cartagena, Pamplona, Panamá y Santa Marta;** **Ley 10 de 25 de mayo de 1844, estableciendo un obispo coadjutor en Panamá (9).**

i. **Legislación de Hacienda y mercantil:** Ley 2 de 29 de septiembre de 1821, sobre registros de buques nacionales y nacionalización de extranjeros; Ley 3 de 1 de mayo de 1826, sobre arqueo y nacionalización

de buques; Ley 4 de 23 de noviembre de 1320, sobre la debida vigilancia de los gobernadores y empleados, de hacienda en el cumplimiento de las leyes de este ramo; Ley 5 de 23 de noviembre de 1826, sobre penas a los defraudadores de las rentas nacionales; Ley 1 de 24 de septiembre de 1827, fijando las rentas nacionales; Ley 10 de 24 de octubre de 1829, reglamento sobre minería; Ley 2 de 21 de marzo de 1827, orgánica de la Hacienda Nacional; Ley 3 de 28 de mayo de 1834, variando el año económico de Hacienda; Ley 5 de 13 de mayo de 1835, sobre provisión de las capitanías de puerto; Ley 1 de 20 de abril de 1838, orgánica del crédito nacional; Ley 23 de 26 de mayo de 1838, sobre el modo de presentar la cuenta anual del tesoro; Ley 18 de 6 de junio de 1838, sobre emisión de billetes de tesorería; Ley 6 de 8 de junio de 1838, declarando radicadas en las aduanas de la Nueva Granada ciertas deudas de naturaleza flotante; **Ley 21 de 12 de junio de 1839, sobre franquicia de la correspondencia de los gobiernos amigos de la Nueva Granada que atraviesen por el Istmo de Panamá;** Ley 8 de 8 de mayo de 1840, sobre fianza de los empleados de hacienda; Ley 1 de 17 de marzo de 1840, sobre arrendamiento de las bodegas del Estado; Ley 20 de 18 de julio de 1840, orgánica de la contaduría general

de hacienda; Ley 9 de 19 de mayo de 1841, reduciendo temporalmente el número de empleados nacionales y disponiendo el pago de sueldos con la debida igualdad; Ley 17 de 25 de mayo de 1841, reorganizando la tesorería general; Ley 22 de 30 de abril de 1842, concediendo ciertas exenciones a los buques correos de vapor; Ley 15 de 5 de julio de 1842, asignando fondos para el pago de suministros de guerra; **Ley 8 de 26 de junio de 1843, concediendo franquicias al puerto de Montijo;** Ley 22 de 30 de junio de 1843, sobre el examen de las cuentas de la tesorería general; Ley 4 de 27 de marzo de 1844, sobre habilitación de puertos; Ley 9 de 29 de marzo de 1844, sobre derecho de toneladas; Ley 7 de 3 de abril de 1844, sobre expedición de títulos; Ley 5 de 15 de abril de 1844, sobre papel sellado; Ley 10 de 29 de abril de 1844, sobre exportación de productos nacionales y carga de buques; Ley 11 de 25 de mayo de 1844, sobre comercio de cabotaje y costanero; Ley 3 de 26 de mayo de 1844, orgánica de la renta de salinas; Ley G de 1 de junio de 1844, sobre registro de instrumentos públicos y anotación de hipotecas; Ley 4 de 2 de junio de 1844, orgánica de la renta de aguardiente; Ley 13 de 5 de junio de 1844, sobre importación; Ley 1 de 6 de junio de 1844, orgánica de la renta del

tabaco; Ley 13 de 9 de junio de 1844, sobre pago del empréstito voluntario de 1840; **Ley 24 de 25 de junio de 1844, estableciendo dos correos marítimos mensuales para las provincias del Istmo** (10).

- j. **Leyes sobre el ramo militar:** Ley 1 de 10 de junio de 1833, orgánica del ejército; Ley 10 de 20 de mayo de 1840, orgánica de la guardia nacional; Ley 19 de 15 de mayo de 1843, disposiciones varias del ramo militar, administrativas y orgánicas (11).

Fuera de esta información precedente podemos acotar que la **Constitución de 1853** preparó el camino hacia la federación, así, en los años de 1854 y 1855, la legislación general y particular de la Nueva Granada, en lo que al Istmo de Panamá se refería, expresó en su derecho positivo lo siguiente:

- a. **Leyes y decretos de 1854:** Decreto de 15 de marzo de 1854, erigiendo una nueva provincia del territorio de la de "Soto" y de los distritos de Guaca y San Andrés; Decreto de 30 de marzo de 1854, que cede a beneficio de la Instrucción primaria de las provincias del Istmo las ruinas de un edificio nacional; Ley de 3 de marzo de 1854, sobre

comercio de armas y municiones; Decreto de 6 de marzo de 1854, determinando el modo de pagar a la provincia de Panamá lo que le adeuda el tesoro nacional; Ley de 9 de octubre de 1854, ampliando la de 20 de junio de 1853, sobre salinas; Ley de 9 de octubre de 1854, aboliendo el derecho de internación de sales y los de peajes y pontazgo en los caminos nacionales; Ley de 10 de octubre de 1854, de presupuesto nacional para el servicio del año económico de 1854 a 1855; Ley de 16 de octubre de 1854, fijando la fuerza armada de que puede disponer el Poder Ejecutivo; Ley de 18 de octubre de 1854, modificando la tarifa para el cobro de los derechos de mercaderías extranjeras; Ley de 28 de octubre de 1854, sobre comercio de armas y municiones de guerra (12).

- b. **Leyes y Decretos de 1855:** Acto adicional a la Constitución de la Nueva Granada de 27 de febrero de 1855, creando el Estado Federal de Panamá; Decreto de 6 de marzo de 1855, concediendo honores a la memoria del ciudadano General Tomás Herrera; Decreto de 9 de marzo de 1855, suprime la provincia de Azuero; Ley de 16 de marzo de 1855, mandando pagar en dinero las certificaciones del empréstito forzoso decretado por el Poder Ejecutivo,

que se hayan cedido a establecimientos de caridad; Ley de 17 de marzo de 1855, sobre facultades de los Gobiernos Municipales de las provincias; Ley de 10 de mayo de 1855, sobre reformas judiciales; Ley de 14 de mayo de 1855, sobre libertad religiosa; Ley de 24 de mayo de 1855, sobre administración en el Estado de Panamá de las negocios que allí se ha reservado la nación; Ley de 30 de mayo de 1855, sobre ministerio público; Ley de 4 de junio de 1855, sobre arbitrios; Ley de 4 de junio de 1855, determinando el uso y organizando el impuesto de papel sellado; Ley de 6 de junio de 1855, de créditos adicionales para el servicio de los años económicos de 1853 a 1854 y de 1854 a 1855; Ley de 9 de junio de 1855, sobre concesiones a la Compañía del Ferrocarril de Panamá; Ley de 11 de junio de 1855, de presupuestos nacionales para el servicio del año económico de 1855 a 1856; Ley de 14 de junio de 1855, sobre elecciones (13).

Al llegar a este punto, podemos afirmar, categóricamente, que el acto reformativo a la Constitución, que permitió la erección del Estado Federal de Panamá, el 27 de febrero de 1855, marcó el inicio de una nueva era en la política neogranadina y la cristalización de las aspiraciones istmeñas de formar un Estado autónomo, casi

independiente. Sin embargo, tal decreto subordinó a las leyes generales de la Nación aspectos vitales como: las rentas y gastos nacionales, las relaciones exteriores, las tierras baldías y otros negocios que el Ejecutivo nacional y el Senado atenderían.

En torno a estos aspectos va a girar la legislación de la Nueva Granada, en lo referente a Panamá. El 24 de mayo de ese mismo año, el gobierno neogranadino reglamentó los negocios que se reservaba, valiéndose, de las autoridades locales y señalando, al año siguiente, que todas las órdenes sobre estos asuntos tenían que emanar del Gobernador (14); además, cedió el derecho de manumisión, papel sellado, ciertas propiedades (como las casas de las Aduanas de Panamá y Portobelo; las fortalezas de Panamá, Chagres y Portobelo, sin incluir la explanada de la de Panamá, ni las piezas de artillería con sus pertrechos) y la libertad de establecer contribuciones a aquellos objetos no grabados en favor del tesoro nacional.

En adelante, las disposiciones legales se dirigieron a defender sus intereses, cumplir los compromisos adquiridos de garantía para el libre comercio, la vida y propiedades de los norteamericanos en la ruta interoceánica. En ocasiones, éstas pugnaron con la pretensión de los istmeños de gozar los privilegios

económicos, por lo que no es de extrañar que sea en lo fiscal, donde surgieron los primeros conflictos.

Con el cobro del derecho de toneladas, establecido en Panamá, los extranjeros protestaron, pero el Poder Ejecutivo lo reafirmó a favor del Estado (15). Otras leyes similares crearon una situación embarazosa, hasta el punto de que el Presidente, en su mensaje a la Asamblea, en sus sesiones ordinarias de 1857, pidió que se prestara atención particular al hecho de que el derecho de tonelaje, impuesto por la Ley de 25 de junio de 1855, parecía confundirse con la Ley de la República (16).

El 15 de mayo de 1857, se autorizó al Poder Ejecutivo a negociar todos los valores de propiedad nacional ubicados en Panamá (Ver cuadros N°1 y N°2), más los derechos y reservas del Ferrocarril y las tierras baldías, para hacer frente a necesidades urgentes en el territorio neogranadino (17).

Al sancionarse la nueva Constitución el 22 de mayo de 1858, que organizó el gobierno común de los Estados, los miembros de la Confederación Granadina se sometieron a las decisiones del Gobierno General y quedaron restringidos de **"imponer contribuciones sobre el comercio exterior, modificar por medio de leyes o**

privilegios concedidos por la Confederación a compañías particulares; imponer deberes a las corporaciones o funcionarios públicos nacionales" (18).

CUADRO N° 1

PROPIEDADES Y BIENES QUE DEJARON DE SER NACIONALES Y PRECIO APROXIMADO

(Basado en la nota que enviara Ramón Vallarino al Secretario de Estado de Panamá, el 5 de noviembre de 1857).

DESCRIPCIÓN	PRECIO APROXIMADO EN PESOS
La casa que sirve de cuartel de la tropa	16.000.00
El edificio que sirve de parque	16.000.00
Una casita ruïnosa en el barrio de Malambo	200.00
El edificio que sirve de almacén de pólvora	12.800.00
Una huerta llamada "del Rey" en el camino del Chorrillo	1.000.00
Un solar con una pared de mampostería a espalda de la casa que sirvió de Aduana y después de Administración de Correos (avalúo)	3.184.65
Un solar de tres lumbres de frente y un fondo correspondiente en la calle del Matadero	400.00
Las paredes y áreas de los antiguos cuarteles de Boyain	4.000.00
Los restos de la cantería	500.00
Los restos y áreas de antiguo lazarete y anexos	150.00
Las Islas "Paridas", "Boquilla", "Bocabrava", "Osones", "Secas" y anexas en el litoral de la antigua provincia de Chiriquí	40.000.00
Las Islas nombradas "Morro de tinta", "Negritos" y "Aguacates" en el litoral de la antigua provincia de Veraguas	9.000.00
TOTAL	104.584.65

Fuente: KAM RIOS, Jorge; MUÑOZ, Daira; TORRES, Nemesio: La Experiencia Federal en Panamá: 1855-7863.-- Panamá: Universidad de Panamá. 1976. Apéndice XXIII.

CUADRO N° 2

RELACION DE LAS PROPIEDADES Y VALORES, DISTINTOS DE LAS RESERVAS DEL FERROCARRIL Y DE LAS TIERRAS BALDIAS, QUE TIENE LA REPUBLICA EN EL ESTADO DE PANAMA, CON EXPRESION DEL PRECIO APROXIMADO DE CADA COSA

DESCRIPCION	PRECIO APROXIMADO EN PESOS
El edificio del parque de artillería	25.000.00
El edificio del cuartel id.	16.000.00
Los antiguos cuarteles de Boyain, arruinados	6.000.00
El antiguo almacén de pólvora	1.000.00
Las ruinas y áreas del antiguo Lazareto	1.500.00
Una casita ruinoso en el barrio de Malambo	300.00
Un solar con paredes de mampostería a espaldas de la casa que sirvió de Aduanas	2.000.00
Un solar en la calle del Matadero	500.00
La huerta llamada del Rey	1.000.00
Los restos de una cantería	500.00
TOTAL	53.800.00
NOTAS: 1ª. Todas las propiedades arriba expresadas están situadas en la ciudad de Panamá y sus alrededores 2ª. En el antiguo Cantón del Darién y en el distrito de Chepo existen las ruinas de unos cuarteles o casa fuertes que se construyeron en tiempo del Gobierno español. 3ª. En Panamá, Chagres y Portobelo existe una cantidad de plomo, de hierro viejo y de pólvora inútil, y algunas otras cosas de poca consideración, como una balanza de cobre, una campana, etc. 4ª. Todavía existen también en Portobelo y Chagres los Cañones de bronce que debieron remitirse de Nueva York a la consideración de la casa de Mosquera y Cía., y cuyo envío se suspendió por orden del Poder Ejecutivo. Panamá, 5 de noviembre de 1857.	

Fuente: KAM RIOS, Jorge; MUÑOZ, Daira TORRES, Nemesio: La Experiencia Federal en Panamá: 1855-1863.-- Panamá:Universidad de Panamá. 1976. Apéndice XXIV.

Por otra parte, la protección a personas y propiedades implicó un esfuerzo extraordinario; debido a ello, los primeros pasos del gobierno general tendieron a conceder a las autoridades panameñas el deber de nombrar **"empleados de policía que pidiera la Compañía del**

Ferrocarril para conservar el orden y guardar las reglas de policías, y hacer cumplir los reglamentos sometiendo a los infractores a la autoridad respectiva, quien procederá con arreglo a las leyes del Estado" (19). La medida fue efectiva, técnicamente, pero el gobierno local no la pudo aplicar por la presión norteamericana en esta faja de tierra que hizo su crisis con el **incidente de la Tajada de Sandía**. Para menguar este poder, el 15 de mayo de 1857, se autorizó el aumento de la fuerza militar por medio de enganche o reclutamiento en servicio, en tiempo de paz, hasta de 1.000 hombres y auxiliar al Estado con 50.000 pesos, para el mantenimiento de la fuerza pública, para la seguridad interoceánica (20). Empero, el reclutamiento no fue eficaz y el número necesario de hombres no se pudo lograr.

Seis meses después se creó la Intendencia General y se nombró para dicho cargo a Antonio Rodríguez Torices (21), con resultados negativos para la administración pública, porque algunos hicieron uso ilimitado de autoridad. Dos ejemplos claros de este abuso se dieron en 1861, cuando se le expropiaron al Señor Víctor Plisé 25 cabezas de ganado "para la tropa de la Confederación" (22), y a P. N. Merino, 1.500 metros de brin, 4.400 de manta sucia y 20 quintales de pólvora (23).

Entre los efectos de la neutralidad del Istmo, que garantizó la cláusula 35 del Tratado Mallarino-Bidlack de 1846, estaba la pérdida, para los panameños, de algunas fuentes de ganancia (correo, tonelaje, etc.) y por lo tanto la Nueva Granada intentó anular dicha convención. Justo Arosemena elaboró un proyecto de neutralidad que fue rechazado el 15 de abril de 1857, en la Cámara de Representantes, pero el Poder Ejecutivo insistió en reconsiderarlo un mes más tarde, sin lograr nada concreto.

Las leyes generales de la nación fueron también de gran importancia. La Constitución de 1858 no modificó la situación anterior, con respecto a lo que se reservó en 1855. Al año siguiente, Ospina "creaba en cada Estado un Consejo Electoral compuesto por nueve miembros en cada bienio: tres nombrados por el Senado, tres por la Cámara de Representantes y tres por el Presidente de la República" (24).

La legislatura panameña, correspondiendo a esta Ley, creó la Asamblea Electoral, formada por cinco miembros, nombrados anualmente por una Comisión Electoral; en cada Distrito un Jurado Municipal de Elecciones, compuesto por cinco miembros designados por el Ayuntamiento Electoral (25). Según Moscote y Arce,

nuestro Consejo Electoral lo formaron: por el Senado: Francisco de Fábrega, Santiago de la Guardia y Ramón Gamboa; por la Cámara de Representantes: Ricardo Planas, Pablo Arosemena y Francisco Jiménez Arce; por el Presidente de la República: Rafael Núñez, Lorenzo Gallegos y Antonio Amador. Generalmente, los autores coinciden en señalar este procedimiento como una de las causas que provocó la guerra de los Estados Confederados (en la cual Panamá trató de no participar), dando como resultado **el Convenio de Colón**.

Vencedores los liberales, "el gobierno de facto" convocó un Congreso de Plenipotenciarios, donde se debían encontrar los mecanismos legales para retornar a la normalidad, luego de una lucha de tres años (26). Instalada la Constituyente, se organizó "el gobierno de la Unión Colombiana". El 8 de mayo de 1863, se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (27). En Panamá, al conocerse la noticia de su promulgación, el 14 de junio, se organizaron paseos militares, salvas de fusilerías y corridas de toros (28). La Constitución tuvo su origen en la lucha que acababa de ocurrir y llevaba la marca del partido vencedor: el Liberal.

En lo religioso se tomaron medidas radicales, producto de la época. Así, en 1855, se sancionó la Ley sobre libertad

religiosa y el 23 de abril de 1863, ocho años después, con el Decreto de Tuición, todo ministro religioso debió prestar juramento ante las autoridades civiles, además de no poder ser elegido para puestos públicos de la nación (29), cuyo principio constitucional estableció que:

"[...] el Gobierno Nacional y de los Estados en un caso, ejercerán el derecho de la suprema inspección sobre los cultos religiosos, según lo determine la Ley. Para los gastos de los cultos establecidos o que se establezcan en los Estados Unidos no podrá establecerse contribuciones. Todo culto se sostendrá con lo que los respectivos religiosos suministren voluntariamente" (30).

El 26 de julio se legisló sobre la disolución de la Compañía de Jesús y se expulsó a los jesuitas del país por infractores de las disposiciones estatales (31).

En lo que se refiere a nuestro territorio, 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 de Panamá, tuvo la oportunidad de organizarlo tal como lo concibió y su pensamiento se plasmó en la Constitución Política expedida el 18 de septiembre de 1855 la que, inmediatamente, se publicó en español e inglés, siendo su valor al público de cinco reales cada ejemplar (32).

Durante los tres primeros años (1855-1857), gran parte de la legislación expedida por la Asamblea se encaminó a organizar las diferentes oficinas y ramos públicos: 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 (33).

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 [...]" (34).

A esta ley se opusieron José de Obaldía, Calvo, Figueroa, Blas Arosemena, Arze, Mata y Fermín Jované (35). La misma causó la protesta de los agentes navieros e hizo que Obaldía presentara un Decreto-Ley para derogarla, aprobándose éste el 10 de noviembre, hasta tanto el Poder Ejecutivo de la Nación no diera una solución definitiva.

Igual fue la reglamentación sobre el derecho de correo interoceánico, que se negaban a pagar los agentes norteamericanos invocando los privilegios otorgados en el Tratado de 1846.

El Estado, para 1857, tuvo como contribuciones generales, a su vez, otras como: la pecuaria, la comercial, la urbana, el impuesto sobre el tabaco, el impuesto sobre la destilación de aguardiente, el impuesto de papel sellado y el derecho de registro. Las fuentes más rentables, como el ferrocarril, correo interoceánico y el derecho de

tonelaje, sin excepción, dependieron en gran parte de la nación.

La situación fiscal, en sus inicios, fue desesperante para la Administración General y, aún más, para la municipal. Cada municipio estableció contribuciones, pero generalmente coincidieron en los artículos gravados en favor del Tesoro del Estado; por ejemplo, las disposiciones que giraron en torno de la actividad ganadera. En este sentido, el Tesoro exigió la contribución de cría y de consumo; por su parte, los municipios intentaron cobrar, a través de acuerdos, 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 platanares (36). A causa de las contradicciones en los acuerdos, objeto de protesta general, el Gobernador dictó una resolución el 23 de enero de 1856, en la que obligó a los Cabildos a enviarle copia de sus acuerdos para su inspección (37). De esta manera se anularon, total o parcialmente, varios de ellos; además, se dieron acuerdos absurdos, como lo fue el caso de Veraguas en 1856, en donde se establecieron excepciones para los individuos que, de una u otra forma, participaron en el restablecimiento del orden en Herrera y Los Santos; el Distrito de Ponuga ordenó, en algunos casos, la

exoneración de la contribución personal, del trabajo personal subsidiario, del servicio de correo y empleo municipal oneroso (38); el de Santiago, eximió a los sargentos, cabos, bandas y soldados y gravó con un 37½% más a aquellos que no lucharon en Azuero (39); igualmente, el de La Mesa aumentó un 5% a los que no participaron.

En tales circunstancias el Estado, para cubrir el déficit, recurrió al empréstito voluntario y forzoso. De los voluntarios se menciona a José de la Cruz Bendigur y a Antonio Planas e Hijos, que suministraron 400.00 pesos cada uno (éste último con un interés mensual de 11½ %). Entre los forzosos estaban los del Departamento de Fábrega, en 1862, que se impusieron a todos los distritos y a particulares (Ver cuadros N°3 y N°4). Hay que añadir que los individuos fueron gravados como consecuencia de la derrota ocurrida en Río Chico, batalla donde murió Santiago de La Guardia A., defendiendo la soberanía del Istmo.

La labor de los empleados públicos dejó mucho que desear. Creemos que fue poco efectiva porque no tuvieron una seguridad económica; muchos no aceptaban y otros renunciaban al cargo; en ocasiones se decretaban los empleos onerosos, se les rebajaban los salarios al

empleado o se les debían los sueldos. Otro punto de vista nos hace pensar que los empleados que permanecieron en sus cargos gozaron de suficiente solvencia económica, es decir, no dependieron exclusivamente del sueldo para el sustento de sus familias; pareciera confirmar esta idea el hecho que Daniel Velarde, abonara, de su pecunio, el salario de los Agentes Fiscales del Departamento de Herrera y de los correístas de Pesé a Los Santos, en 1856.

Organizado el Estado, en 1857, tomó un giro diferente la legislación, abarcando el aspecto social en todos sus órdenes. Desde 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 reformativo a la Constitución de 1853 (40), en lo relativo al matrimonio. Se hizo énfasis en regular los abusos que se cometieron en los divorcios. Se legisló para la adopción y la igualdad de los hijos tenidos en el matrimonio y fuera de él (41). Por tanto, la ley obligó a los padres a criar a sus hijos, y por criar se entendió alimentarlos, vestirlos y cuidar de su persona en todo sentido.

Se abolió la pena de muerte, se retiraron las leyes de vagancia, dejando en libertad a todo detenido por este delito (42). Este proyecto de ley, que propuso Correoso, lo objetó el Gobernador Ramón Gamboa, al sostener la necesidad de mantenerla para proteger los bienes y la tranquilidad de los ciudadanos. (43) En cuanto a las leyes para conservar el orden público, estuvieron a tono con la situación política. Los indultos favorecían a los empleados públicos de delitos, culpas oficiales y de malversación de fondos públicos, por lo que el mismo Gobernador Gamboa, en nota dirigida a la Asamblea Legislativa de 1858, aconsejaba que no se aprobara la ley de indultos, apuntando que:

"Los funcionarios públicos [...] son sin duda los delincuentes que menos merecen perdón ni tolerancia, y menos todavía cuanto más delicadas son las funciones que desempeñan [...]" (44).

No se olvidó uno de los asuntos más delicados de la Administración, cual fue, las elecciones, en las que se produjeron constantes modificaciones a lo largo de la experiencia federal (45).

Presentados los aspectos más sobresalientes de ambas legislaciones, deducimos puntos afines en el orden de prelación:

1. **En primer término**, la reglamentación se orientó hacia el campo económico, el cual estuvo influido por la presencia extranjera en la vida nacional.
2. **En segundo lugar**, una legislación encaminada a lo político, la cual varió de acuerdo a los intereses del grupo que ostentaba el poder;
3. **En tercer lugar**, una legislación social, de gran avanzada para la época, inspirada totalmente, a partir de 1863, por el espíritu del liberalismo.

Como colofón, podemos finalizar agregando que, si bien es cierto que la promulgación de las leyes estuvo dirigida a reglamentar todos los órdenes del Estado, no pasó desapercibido el desacato de los funcionarios y demás ciudadanos en torno a éstas; así, en 1860 se juzgaron a varios funcionarios públicos (aunque no es privativo el suceso en ese año), por diversas infracciones:

- a. Se siguió causa criminal contra el Juez del Distrito de Santiago, Leonor González, por violación de la Ley.

- b. Se abrió expediente criminal a José Gertrudis Beltrán, Juez Segundo del Distrito de Penonomé, por infracción del artículo 546 del Código Penal.
- c. Copia compulsada para averiguar la responsabilidad en que incurrió el Juez Departamental de Chiriquí, José María Sotomayor.
- d. Sumario contra el Juez Primero del Distrito de Penonomé, Rafael Fernández Feo, por demora (46).

El desconocimiento por parte de los ciudadanos, como apuntáramos al inicio, también se hizo notorio; en Colón la situación era tan desesperante en 1855, que reinaba una completa anarquía política, surgida a raíz del abandono de los cargos por parte de las autoridades locales, provocada la misma por los constantes abusos de los vecinos y extranjeros, que se enfrentaron a ellos e impidieron que éstos hicieran cumplir las Leyes del Estado (47). En 1856, Pablo Arosemena dice que en Herrera y Los Santos, la situación era tal que se producían:

"Desacatos constantes a los Magistrados; abierta resistencia a sus providencias y al pago de los impuestos públicos, asonadas frecuentes en que se lanzan muera al Estado

Federal, a su Constitución y a su Asamblea Constituyente; asesinatos perpetrados, ora en la persona de un regidor, ora en la de un gendarme, ora en la de un agente fiscal, disposición y expulsión de altos funcionarios departamentales [...]" (48).

Tal estado de cosas motivó a los moradores de la región enviar un memorial al Gobernador del Estado, donde le expusieron la situación antes descrita, anunciándole que malhechores **"que no conocían más ley que la fuerza"** redujeron el lugar en una cueva de ladrones (49).

El drama fue general; la prueba se manifestó nuevamente en 1857, cuando los moradores de Bocas del Toro, señalaron que, a pesar de haber leyes no se respetaban, produciéndose tal anarquía que la situación redundó en:

"[...] el desorden, el ultraje, la usurpación y toda clase de delitos que es capaz una población sin respeto de las leyes ni de las autoridades". (50)

Como sabrá el lector, la ausencia de autoridades acarreó infracciones constantes al orden público legal; propició que grupos se revelaran incurriendo en robos,

asesinatos y desórdenes, agredieran físicamente a los representantes de la ley y a civiles y se manifestaran contrarios a los nuevos patrones y cánones federalistas. Pese a tales anomalías, que en cierto grado hoy persisten, siempre se pudo imponer la fuerza del Estado, representada en sus leyes y sus ejecutores.

CUADRO N° 3

DISTRITOS GRAVADOS CON EMPRESTITO FORZOSO EN EL DEPARTAMENTO DE FABREGA (1862)

DISTRITO	CANTIDAD (PESOS)
Atalaya	500.00
Calobre	405.00
Cañazas	450.00
Herrera	790.00
La Mesa	160.00
Las Palmas	950.00
Ponuga	200.00
Río de Jesús	700.00
San Francisco	1.010.00
Santiago	475.00
Soná	1.270.00
Total	6.910.00

Fuente: Decreto de 25 de agosto de 1862.

CUADRO N° 4

PERSONAS GRAVADAS CON EMPRESTITO FORZOSO EN EL DEPARTAMENTO DE FABREGA (1862)

PERSONAS*	CANTIDAD (PESOS)	PERSONAS	CANTIDAD (PESOS)
Francisco de Fábrega	1000.00	Evaristo Tejada	100.00
José Fábrega Barrera	500.00	Juan Isabel Victoria	100.00
José Fábrega	500.00	Cecilio Victoria	100.00
Eustacio Fábrega	500.00	Manuel Osorio	100.00
Manuel de la Guardia A.	500.00	Manuel González	100.00
Nicolás García	200.00	Juan B. Fuentes	80.00
José Manuel López	100.00	Felipe Ruiloba	60.00
Antonio Tejeira	100.00	Dámaso Robles	40.00
Demetrio Valdez	100.00	Rosa Fuentes	30.00
		José María Barrera	15.00
		Manuel A. González	15.00
TOTAL: 3.500.00		TOTAL: 740.00	

Fuente: *Decreto del 1 de octubre de 1862; Decreto de 18 de octubre de 1862.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. OCAMPO LOPEZ, Javier: **Historia básica de Colombia.**-- Colombia: Plaza & Janes, Editores, 1987, pág. 237.
2. Cfr. De POMBO, Lino: **Recopilación de Leyes de la Nueva Granada. Formada i publicada en cumplimiento de la ley de 4 de mayo de 1843 i por comisión del Poder Ejecutivo.**-- Bogotá: S/E, 1845, págs. 23-41.
3. Ibid., págs. 41-72.
4. Ibid., págs. 72-88.
5. Ibid., págs. 89-100.
6. Ibid., págs. 100-108.
7. Ibid., págs. 109-126.
8. Ibid., págs. 126-232.
9. Ibid., págs. 243-292.

10. Ibid., págs. 295-380.
11. Ibid., págs. 381-398.
12. NUEVA GRANADA: **Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1854.**-
- Bogotá: Imprenta del Neo-granadino, 1854, págs. 3-38.
13. NUEVA GRANADA: **Leyes y decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1855.**
Edición Oficial.-- Bogotá: Imprenta del Neo-granadino. 1855,
págs. 3-117.
14. ARCHIVO NACIONAL DE PANAMÁ: Notas al Gobernador del
Estado de Panamá. Bogotá, 9 de febrero de 1856, N°2, **Cajón**
868, tomo 2495.
15. GACETA OFICIAL: Año XXVI, N° 2079, 23 de febrero de
1857, pág. 95.
16. Ibid. Año XXVI, N° 2060, 1 de febrero de 1857, pág. 18.
17. Ibid. Año XXVI, N° 2139, 23 de mayo de 1857, pág. 361.
18. DE LA VEGA, José: **La federación en Colombia (1810-
1912)**.-- Madrid: Editorial América, S/F., pág. 219.
19. GACETA OFICIAL: Año XXIV, N° 1826, 15 de junio de 1855,
pág, 907.
20. Ibid., Año XXVI, N° 2139, 23 de mayo de 1857, pág. 361.
21. Ibid, Año XXVI, N°2191, 14 de noviembre de 1857, pág.
589.
22. ARCHIVO NACIONAL DE PANAMA: Correspondencia de la
intendencia, Panamá, 30 de enero de 1861. **Cajón** 851, Tomo
2178, pág. 29.
23. Ibid., pág. 24.
24. MOSCOTE, J. D.; ARCE, E. J.: **La vida ejemplar de justo
Arasemena.**-- Panamá: Imprenta Nacional, 1956, pág. 281.

25. ASAMBLEA LEGISLATIVA: **Leyes del Estado de Panamá expedidas en 1854.**-- Panamá: Imprenta de "El Centinela", 1860, pág. 57.
26. MOSCOTE, J. D.; ARCE, E. J.: Ob. cit., pág. 298.
27. DE LA VEGA, José: Ob. cit., pág, 242.
28. LA ESTRELLA DE PANAMA, 6 de junio de 1863, Vol. XV, N° 304.
29. ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA: **Constituciones i leyes de los Estados Unidos de Colombia, espedidas en los años de 1868 a 1875.**-- Bogotá: S/I, 1876, pág. 37.
30. Ibid., pág. 9.
31. PEREZ, Antonio: **25 años de historia colombiana, 1853 a 1878. Del centralismo a la federación.**-- Bogotá: Editorial Sucre, 1959, pág. 152.
32. LA ESTRELLA DE PANAMA, jueves 11 de octubre de 1855.
33. AROSEMENA, Justo: "El Estado del Istmo. 1854 y 1855. Notas".-- En Revista **Lotería.**-- Panamá: N° 141, agosto de 1967, pág.. 136.
34. ASAMBLEA LEGISLATIVA: **Leyes del Estado de Panamá espedidas en 1855.**-- Panamá: Imprenta del Star and Herald, 1856, pág. 32.
35. LA ESTRELLA DE PANAMA: 2 de agosto de 1855.
36. ARCHIVO NACIONAL DE PANAMA: Acuerdo del Cabildo de Penonomé, 19 de abril de 1855. **Cajón** 866, tomo 2491.
37. Ibid. **Cajón** 850, tomo 2166, pág. 15v.
38. Ibid. **Cajón** 868, toma 2498, pág. 70v.
39. Ibid. pág. 67.
40. LA ESTRELLA DE PANAMA, 19 de septiembre de 1857, pág. 3.
41. ASAMBLEA LEGISLATIVA: Ob. cit., 1859, págs. 53-55.

42. ARCHIVO NACIONAL DE PANAMA: **Cajón** 886, tomo 3046, pág. 327.
43. Ibid., págs. 219-324.
44. Citado por: KAM RIOS, Jorge et al: **La experiencia federal en Panamá: 1855-1863**.-- Panamá: Universidad de Panamá, 1976. Apéndice IX.
45. Sobre este particular recomendamos la lectura de KAM RIOS, Jorge: "Notas sobre las elecciones en el Estado Federal de Panamá: 1855-1863". En **Boletín de la Oficina de investigaciones Históricas de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América (O.R.P.E.)**.-- Panamá: Año 1, N°1, enero-junio, 1984, págs. 35-48.
46. ARCHIVO NACIONAL DE PANAMA: **Cajón**, 806, tomo 916.
47. Ibid.: Correspondencia dirigida al Presidente del Estado, julio 28 de 1855. **Cajón** 884-A, tomo 3105, pág. 32.
48. AROSEMENA, Pablo: **Escritos**. 2° tomo.-- Panamá: Imprenta Nacional, 1930, Tomo 2, pág. 53.
49. ARCHIVO NACIONAL DE PANAMA: **Cajón** 866, tomo 2482, pág. 162.
50. Ibid. **Cajón** 850, tomo 1855, s/p.