

La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada, 1848-1855.

Armando Martínez Garnica *
[armandom@b-manga.cetcol.net.co]

Resumen

Este artículo muestra el singular peso de la acción de los liberales istmeños en la adopción de seis políticas que fueron aplicadas a todas las provincias de la Nueva Granada: el tránsito a la organización federal y a la idea de “soberanía de los estados”, el principio librecambista en la administración aduanera, la institucionalización del jurado de conciencia y del principio habeas corpus, la introducción del matrimonio civil y de la igualdad jurídica de los hijos, la abolición del ejército permanente, y la adopción de una actitud bipartidista para la selección de los empleados públicos.

Palabras clave: Panamá. Colombia. Nueva Granada. Liberalismo. Política. Gobierno federal. Libre Comercio. Separación. Igualdad. Ejército.

Abstract

The action of the Panamanian liberal in the determination of the politicians of the State of the New Granada, 1848-1855.

This paper shows the remarkable influence of the role played by Panamenian liberals in the adoption of six government actions to be applied in all provinces of Nueva Granada: the transition to federal organization and to the idea of “sovereignty of the states”, the free-trade policy in customs administration, the institutionalization of the conscience juror and the principle of habeas corpus, the introduction of civil marriage and equal legal terms for offspring, the abolition of a permanent army and the adoption of a bipartisan criterion when choosing government employees.

Word key: Panama. Colombia. New Granada. Liberalism. Politics. Federal government. Free Trade. Separation. Equality. Army.

Introducción

La historiografía colombiana ha registrado las experiencias personales de algunos políticos cartageneros, caucanos, bogotanos y santandereanos en el Istmo de Panamá, presentadas apenas como componentes de la formación preliminar de sus carreras políticas hacia la conducción de los poderes públicos de la Nación. El presidente Rafael Nuñez, quien inició su experiencia profesional y política en el Istmo, es quien más atención ha recibido, pero también se mencionan otros políticos que fueron a Panamá para ocupar los empleos de gobernadores y jefes militares, o que vinieron a Bogotá para representar a las provincias istmeñas ante las cámaras legislativas. Entre los cartageneros brillan, además de Nuñez, los nombres de Bartolomé Calvo, Demetrio Porras Caveró, José Dolores Moscote, Manuel Amador Guerrero y Eusebio A. Morales.

Los dos últimos fueron dirigentes de la separación definitiva del Istmo en 1903, al punto que Guerrero se convirtió en el primer presidente del Estado independiente de Panamá, y Morales (natural de Sincelejo), en el redactor del *Manifiesto de separación*, en el cual atribuyó al “pueblo istmeño” su “imperioso deber” personal: el de “su propia conservación y el de trabajar por su propio interés”. Entre los caucanos se destaca la figura del presidente Tomás Cipriano de Mosquera, quien ocupó el empleo de miembro de la Cámara provincial de Panamá al terminar su primera Administración nacional, así como las de los generales José Hilario López y Carlos Albán. Los santandereanos registran las actuaciones de Florentino González, Facundo Mutis Durán y del doctor Carlos Martínez Silva en el Istmo, así como los bogotanos mencionan las experiencias panameñas del general Joaquín María Barriga, tan cercano a los afectos del coronel Tomás Herrera, y del pintor Epifanio Garay.

Este artículo pone en escena a los políticos liberales nacidos en el Istmo que representaron los intereses de sus provincias, entre 1832 y 1855, ante los poderes nacionales establecidos en Bogotá. Pese a que apenas integraron un pequeño grupo en el conjunto de la “clase política” que se congregaba en la capital, su acción política fue muy destacada en cuanto hace a la adopción de la agenda de reformas liberales por el

Estado de la Nueva Granada, llegando incluso a ocupar los primeros lugares en los poderes Ejecutivo y Legislativo de la nación. Cinco reformas políticas adoptadas a mediados del siglo XIX llevan la impronta de la acción de los políticos istmeños: la adopción del régimen federal y de la postura librecambista, la institucionalización de los jurados de conciencia y la adopción del principio habeas corpus, la introducción del matrimonio y el divorcio civil, con una igualdad de los hijos naturales reconocidos respecto de los legítimos, y la reducción del ejército permanente. Otras políticas, como la expulsión de la Compañía de Jesús, dividieron a los políticos istmeños entre sí. En lo que sigue se mostrará el sentido de las reformas que contaron con un permanente consenso entre ellos. Para una identificación de los políticos que fueron a Bogotá a representar a las dos provincias del Istmo ante las dos cámaras legislativas de la Nueva Granada se ofrece el siguiente cuadro:

SENADORES Y REPRESENTANTES DEL ISTMO EN EL CONGRESO GRANADINO

AÑO	SENADO		CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	PANAMÁ	VERAGUAS	PANAMÁ	VERAGUAS
1832			Domingo J. Arroyo Manuel J. Pardo José Vallarino	No concurrieron
1833	No concurrió	No concurrió	Domingo J. Arroyo José María Pardo Marceliano Vega	Jerónimo García
1834	No concurrió	No concurrió	Manuel Pardo Domingo Arroyo José de Obaldía	Pablo José López Escolástico Romero
1835	Blas Arosemena	Jerónimo García	Miguel Chiari José de Obaldía Mariano Arosemena B.	José López
1836	Blas Arosemena	Jerónimo García	Miguel Chiari José de Obaldía	Pablo José López
1837	Domingo Arroyo	José de Fábrega	José de Obaldía Tomás Herrera Bernardo Arce M.	Ramón de la Guardia Ramón García de Paredes
1838	Blas Arosemena	José de Fábrega	José de Obaldía Juan A. Díaz José M. Remón	Ramón García de Paredes
1839	Blas Arosemena	Casimiro Bal	Marcelino Vega José Á. Santos Pablo del Barrio	Jerónimo García José de Fábrega
1840	Isidro Arroyo	Casimiro Bal	Tomás Herrera José Á. Santos Marcelino Vega	José de Fábrega Florentino Dorronsoro
1841	No concurrió	No concurrió	Pedro Arroyo	No concurrieron

1842	Pedro Obarrio	Jerónimo García	Pedro Arroyo Saturnino C. Ospino	No concurrieron
1843	No concurrió	Jerónimo García	José M. Vallarino José M. Urrutia Ramón García de Paredes	Florentino Dorronsoro Francisco Fábrega
1844	José Á. Santos	Jerónimo García	Ramón García de Paredes José M. Vallarino Juan B. Feraud	Francisco Fábrega Wenceslao Fábrega
1845	José Á. Santos	Juan Manuel Labarriere	Juan B. Feraud José A. Arango	Luis García de Paredes
1846	José A. Santos	Juan Manuel Labarriere	Pablo Arosemena José A. Arango	Francisco Fábrega
1847	José Á. Santos	José M. Dutary	Pablo Arosemena Domingo Arosemena	Pedro Adames
1848	José Á. Santos	Juan Manuel Labarriere	Domingo Arosemena Francisco Asprilla	No concurrieron
1849	José de Obaldía	José de Fábrega	Francisco Asprilla Pablo Arosemena	Francisco de Fábrega
1850	José de Obaldía	José de Fábrega Nicolás López	Pablo Arosemena Lucas Angulo	Luis de Fábrega Domingo Arosemena
1851	José de Obaldía Tomás Herrera	Antonio Villeros José de Fábrega	José A. Castro Lucas Angulo	Domingo Arosemena Luis de Fábrega
1852	Bernardo Arce M. Tomás Herrera	José Fábrega Antonio Villeros	Justo Arosemena	Luis de Fábrega
1853	Tomás Herrera José de J. Hoyos	Francisco Fábrega Antonio Villeros	Pedro Goitía Justo Arosemena	Rafael Nuñez Luis de Fábrega
1854	Santiago de la Guardia Justo Arosemena	Agustín Jované José de Fábrega	José Ignacio Rosa Tomás Herrera	José del C. Villamar Dionisio Facio
1855	Santiago de la Guardia Justo Arosemena	José de Fábrega	José Ignacio Rosa Gil Colunje	Dionisio Facio

Fuente: Gaceta Oficial de la Nueva Granada y Gustavo Arboleda (1990).

En el año 1832, cuando terminaron las labores de la Convención Constituyente del Estado de la Nueva Granada, asistían a ella solamente los tres representantes de la provincia de Panamá. En el cuadro anterior se considera entonces que la primera Legislatura constitucionalmente reunida fue la de 1833. Durante el año 1841 los senadores y representantes del Istmo que habían estado alguna vez en el Congreso granadino no concurrieron a la novena legislatura porque estaban haciendo parte de la Asamblea Constituyente del Estado del Istmo que había declarado la independencia de la Nueva Granada. A esta Asamblea, que se reunió en Panamá desde el primero de abril

de este año, concurrieron José de Obaldía, Mariano Arosemena y José María Remón representaron al cantón de Panamá; Juan Manuel López al de Alanje, Mariano Arosemena Quesada al del Darién, Marcelino Vega al de Natá, José García de Paredes al de Parita, y José de Fábrega Barrera al de Santiago. También concurreó José Ángel Santos. Después de leer una carta del coronel Tomás Herrera, quien abogaba por una unión con la Nueva Granada si ésta adoptaba el régimen federal, se expidió la Ley fundamental del estado independiente y soberano del Istmo (18 abril 1841), que amenazó con no reincorporarse nunca bajo el régimen central.

Los rebeldes de Cartagena también se habían organizado en estado independiente, por lo que panameños y cartageneros comenzaron a entenderse para la organización del régimen federal que tendría la Nueva Granada después de la guerra. Desde el año 1851 acudieron al Congreso los senadores y representantes de la provincia de Chiriquí, creada por división de la de Veraguas. En el cuadro anterior se incluyen sus nombres en la provincia matriz. Desde 1852 acudieron los de la nueva provincia de Azuero, cuyos nombres se incluyen en la de Panamá, que fue su matriz, hasta su supresión por el decreto del 9 de marzo de 1855.

1. La adopción del régimen federal en la Nueva Granada

Los políticos del Istmo siempre pugnaron en el Congreso granadino por la adopción del régimen federal, es decir, por la modificación de las cartas constitucionales de 1832 y 1843 que impusieron el régimen central. Justo Arosemena, en sus *Observaciones generales a la Constitución de los Estados Unidos de Colombia* que fue aprobada en 1863, declaró orgullosamente que había bastado “la creación del Estado de Panamá en 1855, aunque a virtud de circunstancias peculiares, para comunicar toda su fuerza a las disposiciones federalistas, y por dos o tres pasos más erigir todos los miembros de la Confederación Granadina”. Aunque los políticos de las provincias del Socorro, Pamplona, Tunja, Cartagena y Popayán también presionaron por la adopción del régimen federal desde su emancipación, animados por el espíritu liberal que procuraba reservarle a las provincias antiguas y a las nuevas municipalidades el

ejercicio pleno de los poderes locales, llama la atención la constancia con que esta opción fue buscada por todos los políticos del Istmo en Bogotá.

En el acta de independencia de las dos provincias del Istmo (28 de noviembre de 1821) se anunció que serían redactados los reglamentos económicos para su “gobierno interior”, a despecho del envío del diputado ante el Congreso de Colombia. Cuando se produjo el golpe de estado del general Urdaneta contra el gobierno granadino presidido por Joaquín Mosquera, a comienzos del mes de septiembre de 1830, se inició un movimiento de separación de algunas provincias granadinas para anexarse a los otros estados que se habían formado con la extinción de Colombia: Casanare solicitó su agregación a Venezuela y las provincias del sur de la Nueva Granada contribuyeron a la constitución del Ecuador. En el Departamento de Panamá, cuyos políticos liberales venían de tiempo atrás resistiendo la dictadura proclamada por el general Bolívar, pese a que sabían que éste era “el ídolo de la mayoría de la población istmeña”, se produjo el 8 de julio de 1830 un levantamiento militar contra el prefecto José Vallarino, con lo cual se expuso un plan de independencia absoluta del Istmo respecto de la Colombia que ya no existía más que formalmente.

La asamblea reunida al día siguiente en la casa consistorial de Panamá reasumió la soberanía que ya no podía reclamar Colombia y se pronunció como “territorio de la Confederación Colombiana” con administración propia, pero conservando la Constitución y leyes colombianas, así como sus símbolos nacionales. En sus campañas todos los líderes del Istmo (el coronel Tomás Herrera, el general Fábrega, el comandante Miró, el coronel Picón, Blas Arosemena y Justo Paredes) prometieron una amplia deliberación sobre la suerte política de este territorio tan pronto se pusiera fin al gobierno del coronel Alzuru. En ese momento las posibilidades de existencia política para el Istmo eran tres: la anexión a la Nueva Granada, la anexión al Ecuador, o la invención de “un país hanseático” con autonomía para organizar el tránsito mercantil interoceánico con el apoyo de Inglaterra y los Estados Unidos. La lealtad del coronel Herrera al presidente Domingo Caicedo decidió el camino por la primera opción, en especial porque la Constitución colombiana de 1830 había sido recibida con simpatía en

el Istmo al prometer libertades municipales y el goce de la asociación colombiana. Fue así como los diputados de Panamá (Domingo J. Arroyo, Manuel J. Pardo y José Vallarino) asistieron a la Convención constituyente del Estado de la Nueva Granada y firmaron la nueva Carta Magna el 29 de febrero de 1832. La aspiración federal quedó así aplazada.

En 1840, en la circunstancia de la guerra civil de los caudillos de algunas provincias granadinas contra la Administración Márquez, los pronunciamientos del 18 de noviembre instauraron la independencia de las dos provincias del Istmo respecto de la Nueva Granada con el procedimiento ya tradicional: ante la ruptura del pacto fundamental por la rebelión de muchas provincias, las dos del Istmo “reasumieron su soberanía” y, después de deliberar sobre su suerte, decidieron constituirse en estado soberano. Para entonces sus opciones de existencia política eran dos: “Independencia absoluta del Estado del Istmo, o unión al resto de la Nueva Granada, bajo un gobierno de forma federal”. La Convención constituyente del Istmo se instaló en Panamá el primero de marzo de 1841 con 18 diputados cantonales.

Acogiendo la recomendación del coronel Herrera para unirse a la Nueva Granada cuando ésta adoptara el régimen federal de estados soberanos, el 18 de marzo fue aprobada la Ley fundamental del *Estado independiente y soberano del Istmo* que anunció su disposición a negociar su conversión en un estado federal si la Nueva Granada adoptaba el régimen federalista, tal como se anunciaba por los dirigentes del estado de Cartagena que se encontraban en guerra contra la Administración Márquez. En una carta enviada a esta Convención, el coronel Herrera justificó este acto con una crítica a la Carta Constitucional de 1832, acusada de no haber establecido el régimen federal, “único que nos conviene”. El 7 de junio siguiente fue expedida la primera carta constitucional del Estado del Istmo, resultando elegido el coronel Herrera como primer presidente constitucional. Éste nombró a José Agustín Arango como secretario del Interior y Guerra, y a Mariano Arosemena Barrera como secretario de Hacienda y Relaciones Exteriores. El 10 de julio salió a la luz pública la *Gaceta del Istmo*, órgano oficial del nuevo Estado.

Como se sabe, los triunfos militares del general Pedro A. Herrán en las provincias granadinas del interior pusieron en vilo tanto la independencia del Istmo como la de Cartagena. El coronel Herrera llegó entonces a un acuerdo con el coronel Anselmo Pineda y Ricardo de la Parra, enviados del ministro granadino en Quito (Rufino Cuervo), el 31 de diciembre de 1841, para la reincorporación del Istmo a la Nueva Granada a cambio de un “decreto de olvido de todas las ocurrencias políticas” del Istmo desde noviembre de 1840 y del ofrecimiento de “todos los ensanches municipales que son necesarios para consultar y fomentar los intereses de las localidades”. El coronel Herrera se mostró entonces confiado en que los “ensanches municipales” prometidos por el Gobierno nacional “despertarán la industria, activarán el comercio, progresarán las luces” en el Istmo.

Pero las circunstancias políticas creadas por el vicepresidente Caicedo, quien no aprobó los acuerdos firmados por Pineda y Parra, y la acusación de rebelde que predominaba en la Cámara de Representantes, obligaron a Herrera a asilarse en Guayaquil, mientras la Administración Herrán encontraba el momento político para reivindicarlo. Esto sólo se produjo en 1844, cuando la Legislatura aprobó la ley del 31 de mayo que autorizó su regreso a Panamá, pero su reinscripción en la lista militar tardó mucho más. A finales de 1845, el presidente Mosquera lo nombró gobernador de la provincia de Panamá, tratando de apaciguar su resentimiento contra los secretarios de Guerra que se habían negado a ello. En 1846 el presidente Mosquera trabajó para que el Congreso reinscribiera a Herrera en la lista militar, sin éxito.

Sólo la amenaza de invasión de la expedición Flórez, en noviembre de 1846, facilitó al secretario de Guerra, Joaquín María Barriga, encargarle la defensa militar del Istmo, mientras llegaba el general José H. López al frente de la Cuarta División del Ejército. Aunque cualquier actuación debía hacerla como gobernador, Barriga le confió que era una oportunidad para que se llenara nuevamente de gloria. Aunque la expedición Flórez no culminó, la circunstancia le permitió al general Barriga presentar ante la Legislatura de 1847 la reincorporación de Herrera y otros militares a la lista militar. Esta vez sí fue aprobado el decreto sobre reinscripciones militares, según los

términos que determinaría el Poder Ejecutivo. Con ello se pudo satisfacer la vieja demanda de Herrera, pues el 5 de junio de 1847 quedó oficialmente inscrito en la lista militar de la Nueva Granada con su grado de coronel efectivo.

En 1849, al llegar al cargo de secretario de Guerra de la Administración López, su antecesor en el cargo y amigo, el general Joaquín María Barriga, le confió:

estoy seguro de que si ese hermoso país continúa progresando a favor de buenas leyes y de una política franca y liberal, lo que sucederá al fin, necesariamente será que se convierta en uno de los estados federales que compondrán entonces a la Nueva Granada reorganizada, o bien que figurará por sí, en el gran catálogo de las naciones independientes: y cualesquiera de estas dos cosas que sucedieran, probarían, a no dejar ningún género de duda, una marcha próspera y feliz¹.

La Administración del general López (1849-1853), que puede considerarse estrictamente como el primer gobierno del Partido Liberal (establecido formalmente en 1848), fue la oportunidad largamente esperada por los istmeños y los demás políticos de las provincias partidarias de la adopción del régimen federal mediante una reforma constitucional. Estando abierta la posibilidad legal para realizar su vieja aspiración, el gobernador Obaldía conjuró el pronunciamiento militar del 29 de septiembre de 1850, encabezado por el general José Domingo Espinar y el doctor E.A. Teller, director del periódico local *Panama Echo*, encaminado a independizar la provincia de Panamá del Estado de la Nueva Granada. Apresados los dos cabecillas, el cónsul de los Estados Unidos en Panamá, A.B. Cowiner, se apresuró a entregarle a este gobernador una carta firmada por 56 comerciantes norteamericanos establecidos, en la que se aseguraba que no tenían nada que ver con la conspiración y que estaban listos a combatirla².

Actuando como gobernador de Panamá, el doctor Justo Arosemena pronunció la alocución de la conmemoración 29 de la independencia del Istmo. Expuso entonces las grandes perspectivas que se habían abierto a su provincia por la fiebre del oro en California y por la libertad de comercio que les había sido concedido a sus puertos por el Congreso granadino. Miles de norteamericanos recorrían el Istmo en las dos direcciones, “derramando el oro que gustosos nos dan por nuestros oportunos servicios,

y nadie entre nosotros es tan inerte que no especule en algún ramo de la industria”. Ya no existía la mendicidad ni el ocio, pues todo era “animación, movimiento, júbilo y esperanza”. El Istmo se estaba haciendo “grande, rico y poderoso”, ofreciendo asilo y trabajo “a todos los habitantes del globo”, ofreciendo pronto un ferrocarril para acortar la distancia entre los dos mares³. La hora de su independencia federal se había tornado ya urgente. Dos años después, llegó a Bogotá para ocupar la curul de representante a la Cámara por esta provincia. Fue su oportunidad para gestionar el proyecto de conversión de las cuatro provincias del Istmo (Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí) en un estado federal, presentado el 12 de mayo de 1852, bajo la forma de un acto legislativo reformativo de la Constitución⁴.

Puesto en segundo debate en la Cámara de Representantes, el secretario de Relaciones Exteriores propuso agregar un artículo que facultase para erigir, mediante leyes posteriores, otros estados en la Nueva Granada. La aspiración panameña había forzado así el paso hacia la adopción del régimen federal en todo el país, plegando a los políticos conservadores que predominaban en Antioquia y Boyacá al proyecto. Una vez aprobada esta adición al acto legislativo proyectado, el representante Ponce propuso adicionar otro artículo que erigiera de inmediato el Estado del Magdalena (integrado por las provincias de Cartagena, Santa Marta, Mompós, Sabanilla, Riohacha y Valledupar), pero fue negado por 20 votos contra 17 que estuvieron a favor. Debatido el proyecto original con la primera adición, resultó aprobado en las dos cámaras legislativas.

La sanción legal de la nueva Carta Constitucional en 1853, según el proyecto aprobado dos años antes en el Congreso, detuvo temporalmente el proceso legal de la adopción del acto legislativo que daría existencia al Estado federal de Panamá. En 1854 fue debatido de nuevo en el Congreso este acto, pero el golpe de estado del general Melo detuvo el proceso legal cuando ya había sido aprobado en el Senado e iba a pasar a la Cámara de Representantes. El doctor Justo Arosemena se preparó entonces para las sesiones de la Legislatura de 1855 con un opúsculo titulado “*El Estado federal de Panamá*”, que hizo publicar en la Imprenta de Echeverría Hermanos. Se trataba de una historia del Istmo desde la perspectiva de su esfuerzo de largo aliento por convertirse en

un estado federal, cuya intención era la de neutralizar las modificaciones que habían sido introducidas al proyecto original.

Una vez reinstalado el gobierno constitucional de la Nueva Granada con la ausencia del presidente Obando, quien debía afrontar el juicio de responsabilidad por el golpe del general Melo, asumió la conducción del gobierno nacional el vicepresidente José de Obaldía, quien en el Congreso de la Nueva Granada había representado por varios años a la provincia de Panamá. En su mensaje al Congreso de 1855 relató que los trabajos del Ferrocarril del Istmo estaban ya a punto de culminar, anunciando que una vez que estuviera en plena operación atraería un flujo de pasajeros, caudales y negocios de tal magnitud que sería necesario crear “una entidad territorial que comprenda el trayecto intermarino y las islas más cercanas (la isla de Manzanillo, donde se estaba fundando la ciudad de Colón)”, administrada “por un magistrado de su propia elección”, legislatura propia y los funcionarios judiciales que fuesen necesarios. La perspectiva de apertura de un canal interoceánico presionaba también en esa dirección, pero sin necesidad de reformar la Constitución, ya que bastaría un simple acto legislativo que presentaría al Congreso este año⁵.

Efectivamente, esta intención fue convertida en el acto legislativo adicional a la Constitución (27 febrero 1855), por el cual fue creado por fin el Estado “federal soberano” de Panamá. Este Estado dependería de la Nueva Granada en los asuntos de relaciones exteriores, ejército y marina, crédito nacional, naturalización de extranjeros, rentas y gastos nacionales, uso de los símbolos nacionales, tierras baldías, pesos y medidas oficiales. Todos los demás asuntos administrativos y legislativos pertenecían al Estado de Panamá, al igual que el sistema de aduanas. Una asamblea constituyente de 31 miembros, elegidos por las cuatro provincias, aprobaría la constitución de dicho estado y elegiría al presidente. El artículo 12 de este acto legislativo facultaba a cualquier otra porción territorial de la Nueva Granada a erigirse en estado federal mediante la aprobación de leyes expresamente dirigidas a tal fin. La ley del 24 de mayo siguiente precisó el tema de la administración de los negocios de la nación en el Estado de Panamá: para esos negocios, el Estado de la Nueva Granada consideraría a Panamá

como provincia, y para los asuntos militares como un departamento. Las rentas de manumisión y papel sellado se convirtieron en estatales, y la nación le donó a este Estado las fortalezas de Panamá, Chagres y Portobelo, así como cuatro casas que habían servido de sede a las aduanas.

El 13 de mayo de 1855, el vicepresidente Obaldía convocó la apertura de la Asamblea constituyente del Estado de Panamá para el 15 de julio siguiente, integrada por 31 miembros que representarían a las provincias de Panamá, Veraguas y Chiriquí, pues la provincia de Azuero había sido suprimida por el Congreso el 9 de marzo anterior. El día indicado se reunió la mencionada Asamblea, eligiendo de inmediato a Justo Arosemena como jefe provisional del Poder Ejecutivo del Estado. Efectivamente, el 15 de julio de este año se instaló la Asamblea Constituyente del Estado de Panamá con los diputados de las provincias de Panamá, Veraguas y Chiriquí. El doctor Justo Arosemena fue escogido como jefe superior provisorio del Estado. La primera Constitución política de este Estado fue aprobada el 18 de septiembre siguiente.

El acto legislativo adicional a la Carta constitucional que creó el Estado federal de Panamá (27 de febrero de 1855) puso a la Nueva Granada a marchar resueltamente hacia el régimen federal, a despecho de la propia Carta sancionada dos años antes. Su artículo 12 estableció que “una ley podrá erigir en estado, que sea regido conforme al presente acto legislativo, cualquiera porción del territorio de la Nueva Granada”, la cual tendría la misma fuerza que el acto adicional que había reformado la Carta para crear el Estado de Panamá. Fue así como, siguiendo el ejemplo de los panameños, fueron presentados ante la Legislatura de 1855 cuatro proyectos de erección de los estados federales de Boyacá, Santander, Antioquia y Calamar.

Paralelamente, durante la sesión de la Cámara de Representantes del 31 de marzo de 1855 comenzó el debate del proyecto reformativo de la Constitución preparado por una comisión para erigir la *Confederación Colombiana*, integrada por diez estados soberanos: Antioquia, Boyacá, Santander, Cundinamarca, Tolima, Popayán, Sur, Cartagena, Tenerife e Istmo. Dado el debate, el representante García Herreros propuso

una reducción a siete estados soberanos y el nombre de *Confederación Andina*. Sin embargo, se mantuvo la idea inicial de los diez estados soberanos propuestos por Salvador Camacho Roldán y Manuel Murillo Toro, pero durante el debate las intervenciones del general Tomás C. de Mosquera y de Antonino Olano los redujeron a ocho. El primero propuso la integración de los estados de Cartagena y Tenerife en uno solo, que llevaría el último nombre, y se compondría de las provincias de Cartagena, Santa Marta, Sabanilla, Valledupar y Riohacha. El segundo pidió la integración de los estados de Popayán y del Sur (provincias de Pasto, Barbacoas y Túquerres) en una sola, llamada Caldas. Al final, la *Confederación Colombiana* quedaba con ocho estados soberanos: Antioquia, Boyacá, Santander, Cundinamarca, Tolima, Sur, Tenerife e Istmo.

El proyecto de ley sobre *Federación Colombiana* fue presentado al Senado por el doctor Justo Arosemena, en la sesión del 23 de abril de 1855. Al día siguiente se dio el primer debate, en el que fueron solicitadas modificaciones a los territorios asignados a cinco estados, y fue aprobado en tercer debate el 25 de abril. El Congreso acordó consultar a todas las cámaras provinciales sobre la reforma constitucional que se llevaría a la Legislatura de 1856 para adoptar definitivamente el régimen federal en todo el país. El secretario de Gobierno tramitó, durante el mes de octubre de 1855, la consulta sobre la conveniencia de reformar la Constitución para darle “mayor independencia a las grandes secciones territoriales, de suerte que se constituya la Nación como una verdadera república federativa”.

Las respuestas dadas mostraron tres opiniones distintas: algunas cámaras provinciales expresaron su opinión adversa a la adopción del federalismo y a la soberanía de los estados (Bogotá, Cauca, Buenaventura, Pasto y Sabanilla). Otras cámaras (Socorro, Mariquita, Neiva, Antioquia, Tunja, Chocó, Popayán, Valledupar y Riohacha) se pronunciaron a favor de la adopción inmediata del régimen federal para todo el país, introduciendo una división política en estados, tal como se había debatido en la Legislatura de 1855. Pero dos cámaras (Vélez y Tundama) aconsejaron una reforma paulatina, según se fueran expresando las voluntades provinciales para

integrarse en estados, tal como lo habían ejemplificado las provincias del Istmo. Así, el Congreso Nacional solamente tendría que reconocer la voluntad explícita de asociación de algunas provincias, salvando el obstáculo que oponían las provincias del sur de la República a la adopción del régimen federal.

En la sesión del 2 de febrero de 1856, José María Samper y Manuel Ancízar presentaron ante la Cámara de Representantes un nuevo proyecto de Constitución para la Federación Neogranadina, animados por el resultado de la consulta de las cámaras provinciales. Propusieron entonces la erección de once estados federales: Antioquia, Boyacá, Calamar, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Guanentá, Panamá, Santander, Tenerife y Tolima. El primer debate se dio el 5 de febrero siguiente, siendo aprobado por 37 votos contra 17. El segundo debate se abrió el 13 de febrero, pero el representante Juan Antonio Calvo propuso la creación de una comisión conjunta del Senado y la Cámara para que se encargara de confeccionar el proyecto definitivo de Constitución federal, lo cual fue aprobado. El Senado escogió para dicha comisión a Mariano Ospina, Tomás Cipriano de Mosquera y Félix de Villa, mientras que la Cámara de Representantes escogió a Venancio Restrepo, Juan Antonio Pardo y Arcesio Escobar. Como Mosquera renunció al encargo, fue reemplazado por el senador Justo Arosemena.

El representante Pardo también renunció. El 7 de marzo siguiente esta comisión presentó ante las dos Cámaras el nuevo proyecto de *Confederación Colombiana*, suscrito por Ospina, Villa, Arosemena, Restrepo y Escobar, el cual dividiría la República en ocho estados soberanos: Panamá, Bajo Magdalena, Antioquia, Sur, Alto Magdalena, Cundinamarca, Boyacá y Guanentá. El 27 de marzo comenzó en el Senado el primer debate de este proyecto. El 17 de abril, cuando ya el segundo debate había llegado al artículo 64, un grupo de trece senadores, entre ellos Justo Arosemena, presentó un *Proyecto de acto constitucional sobre bases para una Confederación Colombiana*, que delegaba en una ley especial la designación de los estados soberanos e independientes que formarían el territorio de la República. El tercer debate del proyecto constitutivo de la Confederación Colombiana se inició el 23 de abril, siendo aprobado y enviado a la Cámara.

La Cámara inició el primer debate al proyecto de Constitución de la Confederación Colombiana con ocho estados soberanos el 29 de abril de 1856. Una vez terminados allí los debates, se reunieron las dos cámaras para resolver las discordancias entre ellas, quedando aprobado el texto definitivo del proyecto el 4 de junio. Para los efectos del artículo 57 (inciso 3) fue publicado en la *Gaceta Oficial* (no. 1.989, 14 junio 1856). Este mismo día fue aprobado el proyecto de erección del Estado Federal de Antioquia, sancionado por el Poder Ejecutivo como ley el 11 de junio siguiente. La Asamblea Constituyente de dicho Estado fue convocada para el 15 de septiembre siguiente, en Medellín. El proyecto de creación del Estado del Tolima, que fue debatido por el Senado de 1857, fue negado en la votación.

En el Senado de 1857 se dieron los nuevos debates del proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana. El senador Ignacio Ospina propuso que se suprimiera del proyecto la creación del Distrito federal y que se mantuviera el nombre de la Confederación como “Granadina”, en vez de llamarla “Colombiana”. Dados los tres debates reglamentarios, fue publicada en la *Gaceta Oficial* el proyecto que había resultado de ellos: se llamaría Confederación Neo-Granadina, y el territorio sería dividido en un distrito federal y “ocho o más estados soberanos”. De inmediato se pasó a debatir un proyecto de ley que creaba los estados que serían creados. El debate que se dio alrededor del nuevo nombre de la República fue iniciado desde Panamá por el doctor Florentino González, quien escribió desde esta ciudad al redactor de la *Gaceta Oficial* para proponer que se aprovechara la reforma constitucional en ciernes para cambiar el nombre de la Nueva Granada:

Mi país no debe continuar llevando el nombre que le dieron los conquistadores que lo despojaron; debe cambiarlo por el del navegante que vino a buscarlo para iniciarlo en la civilización. **Granada** no tiene para nosotros ningún recuerdo grato; **Colombia** simboliza para todos las glorias de la civilización, el heroísmo de la libertad, el sentimiento de la gratitud⁶.

Propuso entonces que la confederación que se estaba proponiendo podría llevar el nombre de “Provincias Unidas de Colombia”, símbolo de “la nueva República verdadera”, porque acogería el sufragio universal y secreto, la libertad religiosa y de

prensa, así como la completa separación de la Iglesia el Estado. El 13 de mayo de 1857 fue sancionada la ley que creó el Estado federal de Santander, con el territorio que tenían las provincias de Pamplona y Socorro. La ley del 15 de junio siguiente creó los Estados del Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena que, unidos a los tres que ya habían sido erigidos (Panamá, Antioquia y Santander), reformó la división política de la República: el régimen federal se había instaurado por el Congreso antes de que lograra aprobarse la nueva carta constitucional. Durante el segundo semestre de 1857 se instalaron las asambleas constituyentes de los Estados de Cundinamarca, Boyacá, Magdalena, Bolívar, Cauca y Santander, en las que fueron nombrados sus respectivos gobernadores provisionales: el general Joaquín París, Pedro Fernández Madrid, José María Sojo, Juan Antonio Calvo, general Tomás Cipriano de Mosquera y Manuel Murillo Toro.

El debate sobre el proyecto de la Constitución política para la Confederación Granadina, presentado por Florentino González, a la sazón procurador general de la Nación, comenzó en el Senado el 4 de febrero de 1858. Mientras tanto, en la Cámara fue presentado el proyecto de acto legislativo que reformaría el artículo 57 de la Carta de 1853, también salido de la pluma de doctor González. Este acto legislativo concedía al Congreso la posibilidad de reformar la Constitución vigente “de la misma manera que se adiciona o reforma una simple ley”, con solo tres debates dados en sesión conjunta de las dos cámaras. Fue aprobado y sancionado el 10 de febrero, con lo cual se dio curso legal al debate de la nueva Carta política. La argumentación de Florentino González al proyecto de constitución federal comenzó con una nueva determinación del propósito que habría tenido la emancipación de 1810:

Establecer en nuestra Patria un régimen político que, asegurando al individuo el uso y desarrollo de todas las facultades con que la naturaleza lo ha dotado para proporcionarse la felicidad, diese por resultado la mejora de nuestra condición social, con el incremento del bienestar individual.⁷

Para ello, se requerían unas instituciones que pudieran proporcionar “bienestar general, orden y paz”. Ofreció entonces una representación histórica de lo que había acontecido en la vida política republicana: hasta ese momento se había experimentado el

centralismo, por el cual un poder absorbía todas las facultades de los miembros de la sociedad política y dirigía sus acciones “por reglamentos publicados de antemano, o por medio de agentes arbitrarios”, con lo cual se llegaba al “despotismo”. Después se había experimentado el régimen representativo central que, influyendo sobre todos los negocios de los asociados, debía “ser inspirado en sus actos por los miembros de la asociación”. Pero los más “adelantados entre los amigos de la humanidad” habían ideado “el gobierno del individuo por sí mismo en una gran parte de los negocios que le atañen y la creación de entidades gubernamentales inspiradas siempre por los gobernados, y que solo tengan poder para intervenir en los negocios que sean comunes al grupo de asociados al cual presiden”. Según su representación, éste era el mejor régimen político, pues le dejaba al individuo “el campo abierto para hacer el uso que crea más conveniente de sus facultades naturales”. La Legislatura de 1853, en cuya redacción también había entrado la pluma del doctor González, le había dado a la Nación las bases para el establecimiento de este sistema federal, pero en ese momento no se pudo adoptar el régimen federal por la acción “de las influencias adversas al bien público que contrariaban la reforma”, de tal suerte que la Carta de 1853 no había sido más que “el medio de transición del centralismo establecido en 1843 al federalismo reclamado por nuestros conciudadanos”.

Pero, en su opinión, ya había llegado el momento de dejar atrás definitivamente el régimen centralista, que en su opinión era igual “al despotismo”, para transitar al régimen federal. Con ello, se cambiaría el sistema de educación política del pueblo, fundado en las instituciones, pues “los pueblos no aprenden la política en los libros, sino practicándola”, pues además “todos los pueblos necesitan de ser formados por un legislador”. El ejemplo de los Estados Unidos mostraba que “las instituciones forman las costumbres de los hombres, y de que el mejor de los gobiernos es aquel que, dejando a los individuos el cuidado de atender a todos los negocios en que su propio juicio puede dar la mejor dirección a sus acciones, solo conserva el poder indispensable para dirigir y manejar los negocios comunes de la sociedad”. Siguiendo ese modelo, el proyecto de la nueva constitución le daba al individuo un gobierno local capaz de atender sus intereses comunes y a la Nación un gobierno que mantuviera unida sus

secciones y la representara en el exterior. Se trataba de una “descentralización” del gobierno granadino, para que “cada sección” estableciera un gobierno independiente que consultara sus intereses peculiares.

El doctor Manuel Murillo Toro reconoció que su proyecto constitucional había sido “calcado, en general, sobre la Constitución de los Estados Unidos del Norte”. Las divergencias respecto de ésta empezaban con la manera de integrar el Senado (cuatro senadores por estado), para evitar los inconvenientes vistos en la Cámara de Representantes norteamericana, donde los representantes atendían más a sus electores y partidos que al interés general de la Unión. En vez de ello, el Senado granadino tendría “la misión de dar las leyes sobre los negocios que son de la competencia del Gobierno general”, sin tener ninguna responsabilidad administrativa para estar al margen “de las influencias de demagogia”.

Otra divergencia era la legislación civil y mercantil uniforme para toda la Confederación, pues en los Estados Unidos se había condescendido con legislaciones civiles peculiares en cada estado. Una más era la que le prohibía a la Confederación tener ejército permanente, pues se le consideraba innecesario en lo exterior y peligroso en lo interior. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia actuaría en la Nueva Granada para anular cualquier disposición legal dada por los estados que no fuese constitucional, haciendo efectivos los derechos y libertades que la Constitución garantiza a todos los granadinos. El mismo

Murillo Toro criticó la ley del 15 de junio de 1857, tachándola de “acto destructor de los vínculos que ligaban a las diferentes partes de que se componía la Nueva Granada”, pues había creado unos estados independientes con plenas facultades para todo, sin dejarle al Gobierno general los medios para cumplir sus tareas. El proyecto de la nueva Constitución para la Confederación Granadina integraría en un cuerpo de nación a los ocho estados que habían sido creados por las leyes del 27 de febrero de 1855 (Panamá), 11 de junio de 1856 (Antioquia) y 15 de junio de 1857 (Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena y Santander). El Gobierno general se

integraría por el presidente, el Senado (cuatro miembros por estado) y una Corte Suprema de Justicia. El texto definitivo fue aprobado el 22 de mayo de 1858, siendo sancionada por el presidente Ospina ese mismo día. Los ocho estados existentes acordaron confederarse “a perpetuidad” para formar una nación soberana de ciudadanos que sólo requerían la edad mínima (21 años o estar casados) para ejercer el sufragio. El gobierno federal fue definido como “popular, representativo, alternativo, electivo y responsable”, conforme a la tradición granadina que se remontaba a la Carta de 1832. Los asuntos de competencia del gobierno federal eran las relaciones exteriores, la defensa nacional y la fuerza pública, el mantenimiento del orden y la paz en los estados que los perturbasen, el crédito público nacional, las rentas federales, la moneda, las pesas y las medidas, la legislación marítima y comercial, el censo de población, los límites territoriales de los estados y de la federación, las vías interoceánicas, la naturalización de extranjeros, la designación de los símbolos nacionales. Compartía con los estados tres asuntos: el fomento de la instrucción pública y de la apertura de caminos, y los correos.

El Poder Legislativo seguiría siendo bicameral: un Senado integrado por tres senadores por estado y una Cámara de Representantes compuesta por un representante por cada 60.000 habitantes. La Corte Suprema encabezaría el Poder Judicial, y el ministerio público sería competencia del procurador general. A todos los ciudadanos se les reconocerían sus derechos a la seguridad, la libertad, la igualdad ante las leyes, la propiedad, la libertad de imprenta y de movilización, de industria y trabajo, de instrucción, de culto, de asociación. El presidente de la Confederación sería elegido por el voto directo y universal de los ciudadanos, al igual que los congresistas en cada estado.

2. Libertad de comercio

Desde el momento de la agregación del Istmo al Estado de la Nueva Granada, sus políticos fueron siempre los abanderados de la adopción de la política de libre cambio por parte del Estado de la Nueva Granada. Esta política incluía la franquicia aduanera

para sus puertos, el libre tránsito de las mercancías que los norteamericanos pasaban de un océano al otro, y la supresión del antiguo monopolio del tabaco. El proyecto de liberar el comercio en los puertos del Istmo fue tempranamente expuesto por Mariano Arosemena en sus cartas de 1829 al general José Domingo Espinar, quien se encontraba en Guayaquil acompañando al presidente Bolívar. Reclamándole su compromiso con los intereses de su patria chica, le pedía “aprovechar este precioso tiempo que usted pasa al lado del Libertador para inclinar su ánimo a la tierra en que usted vio por primera vez la luz”, a favor del comercio libre, “sin el cual el Istmo no tendrá vitalidad”.

Además de “la libertad absoluta del comercio del Istmo y la apertura del camino”, tendría que abogar por la creación de un tribunal de consulado capaz de dirimir los conflictos por negocios de giro y de representar al “cuerpo del comercio que se halla sin amparo ni protección”⁸. Organizada en Panamá la Sociedad de Amigos del País, en la sesión del primero de diciembre de 1834 fue presentada por Mariano Arosemena, Luis Lewis y Damián Remón una “Memoria sobre comercio”. Además de identificar las principales mercancías que se importaban de Jamaica, Santo Tomás, Estados Unidos, Ecuador y Perú, así como de ofrecer una representación sobre la historia comercial del Istmo, argumentaron que el engrandecimiento de éste dependía de las gestiones que se hicieran en adelante ante la Legislatura Nacional para que Panamá fuese declarada “ciudad de libre comercio” y se protegiera el comercio de tránsito, mientras que la mayoría de la vieja generación de granadinos dejaba caer “la venda que les impide ver” el perfeccionamiento del sistema mercantil con la eliminación de las aduanas, los estancos y los resguardos, a los que por tantos años habían estado habituados. La comunicación franca por el Istmo era el proyecto principal que lo elevaría a la grandeza, pues por su posición geográfica estaba llamado a ser el punto de concentración comercial de tres continentes⁹.

Los tres representantes de la provincia de Panamá (Miguel Chiari, José de Obaldía y Mariano Arosemena) que acudieron en 1835 a la Cámara granadina presentaron un proyecto de ley que liberaría a los cantones de Panamá y Portobelo del pago de los derechos del comercio internacional (importación, exportación, toneladas, anclaje,

alcabala, depósito) por un término de cuarenta años. En ese momento obtuvieron el apoyo de los representantes de las provincias del Cauca (Tomás C. de Mosquera y José Vicente Martínez), Veraguas (José López), Bogotá (Rafael María Vásquez), Pamplona (Juan Clímaco Ordoñez), Cartagena (Antonio del Real y Francisco Nuñez), Antioquia (Francisco Obregón) y Socorro (Miguel Saturnino Uribe). El secretario de Hacienda de la Administración Santander, el doctor Francisco Soto, redujo a veinte años la liberación solicitada en el decreto que finalmente fue sancionada por el presidente el 25 de mayo de 1835. Quedaban eliminadas las aduanas que existían en Panamá, Portobelo y Chagres, y se crearía una nueva en Chorrera para el control del tráfico de los cantones que no fueron liberados (Chorrera, Natá, Los Santos y Darién). Pero el secretario Soto incluyó en el decreto una condición que aplazaba la efectividad de esta franquicia: sólo empezaría a correr desde el día en que fuese establecida la comunicación entre los dos océanos por un ferrocarril.

Decepcionado, Justo Arosemena diría diez años después que este “miserable artificio” legal había convertido el decreto mencionado en algo “ridículo desde su nacimiento”, y advirtió cierta propensión del Congreso granadino hacia “las medidas restrictivas en materia de tráfico mercantil”, que ni siquiera el poder del presidente Mosquera, un decisivo partidario de la libertad mercantil para el Istmo, lograba cambiar. En su opinión, la legislación mercantil granadina era “cada vez más insoportable”¹⁰. Sin embargo, la demanda panameña se abría paso poco a poco: la Legislatura de 1839 aprobó un decreto (31 mayo) que eximió por cuatro años del pago de los derechos de importación a las producciones agrícolas que fuesen desembarcadas en Panamá provenientes del Ecuador, Perú, México y Centroamérica. Los buques “de las naciones amigas” no pagarían derecho alguno allí, y Portobelo sería puerto de depósito libre.

La acción más decidida a favor del libre comercio para los puertos del Istmo se empeñó desde 1847 por el doctor Florentino González, nombrado secretario de Hacienda por el presidente Mosquera, quien por ello sería descrito por un grupo de panameños como “el gran financiero granadino, el Cobden sudamericano”¹¹. Este secretario empleó este año, y el siguiente, las páginas de la *Gaceta Oficial de la Nueva*

Granada para difundir entre los granadinos las ideas librecambistas, haciendo publicar, por entregas sucesivas, la traducción de textos completos de Federico Bastiat (*Sofismas económicos*. París, 1846; y *el Discurso sobre las doctrinas económicas*. Marsella, 1847) y el discurso en favor del libre cambio pronunciado por Alphonse de Lamartine (1790-1869) en la reunión de la Sociedad del Comercio Libre organizada en Marsella en 1847¹². Informó además sobre la celebración del Congreso de economistas políticos organizado en Bruselas, desde septiembre de 1847, por la Sociedad Belga para la Libertad de Comercio, cuyo presidente, el señor Chitti, había escrito en la convocatoria:

Dios, en su infinita bondad, ha variado los climas del mundo y asignado a cada latitud el exclusivo cultivo de ciertas producciones. Él lo ha dispuesto de tal suerte que los habitantes de las diversas regiones del globo deriven una ventaja del cambio de sus respectivas producciones, y que por medio de este cambio se establezcan relaciones de amistad entre las diferentes naciones... El sistema protector es una violación manifiesta de la ley divina, que constituye una sola familia de todos los hombres. Según él, cada nación, encerrándose dentro de los límites de sus fronteras y prohibiendo la introducción de las producciones exóticas, se aísla de sus semejantes, perjudica a sus intereses y los trata como enemigos, en vez de procurar conciliarse su afecto. Los países que se gobiernan con aquel sistema son, respecto de los demás, como ciudadelas en estado de sitio, que rechazan a cuantos pretenden aproximarse”¹³.

Así hablaban “los grandes economistas políticos de Francia, Alemania, Inglaterra e Italia” que se reunirían en Bruselas, entre los cuales se incluía a W.H. Polk, hermano del presidente de los Estados Unidos. Por ese entonces, el doctor González era el vocero más notorio de una corriente ideológica de la economía política que recorría el mundo con el nombre de *librecambismo*.

El 16 de marzo de 1847, al entregarle al secretario de la Cámara de Representantes el proyecto de ley “sobre libertad y franquicia de los puertos de Panamá, Veraguas e islas de las Bocas del Toro para el comercio de importación, exportación y tránsito, suprimiendo los estancos de tabacos y aguardientes existentes en dichas provincias”, González expuso que la solicitud había sido formulada originalmente por la Cámara provincial de Panamá y por el presidente Mosquera, pensando en “la importancia mercantil y política que puede tener para esta país el Istmo de Panamá”. Había sido éste quien le había ordenado redactar el proyecto de ley que entregaba a los legisladores, pero él mismo había sido llamado a la secretaría de Hacienda por el

presidente en virtud del *Programa de mejoras del sistema económico y financiero* que había publicado, pidiéndole que lo pudiera en ejecución. Durante los primeros seis meses de su gestión, González preparó el grupo de proyectos de ley que entregó a la Cámara, pero cuando se produjo el duro debate sobre el proyecto de ley que concedía libertad de comercio a los puertos del Istmo, con un resultado adverso en la votación del 9 de marzo de 1847, presentó su carta de renuncia al cargo ese mismo día.

De inmediato, el presidente Mosquera nombró en su reemplazo al doctor Antonino Olano, uno de los más enérgicos opositores al proyecto. Como era de esperarse, éste no aceptó la oferta. Se le ofreció entonces la Cartera a Raimundo Santamaría, el otro destacado opositor al proyecto, quien tampoco aceptó. En este estado, el presidente nombró de nuevo a Florentino González en la secretaría de Hacienda, quien manifestó su decisión de sacrificar “su amor propio” para volver a intentar, con la cooperación de los legisladores, “sacar a mi país del estado en que lo han puesto las absurdas leyes económicas y fiscales a que está sujeto”¹⁴.

En una carta que envió al coronel Herrera (18 de junio 1847) para informarle sobre el resultado de su fallida gestión ante la Cámara de Representantes, lamentó “infinitamente” la no aprobación del proyecto, pero anunció que volvería a la carga en la siguiente Legislatura, por lo que recomendaba que enviaran en 1848 a José de Obandía como senador por Panamá, para tener más fuerza favorable entre los legisladores. Un consuelo era que el Poder Ejecutivo iba a declarar francas las Bocas del Toro y San Andrés, al tenor del artículo 25 de la ley del primero de mayo de 1846.

Otra buena noticia fue la de que este año el gobierno había firmado el contrato con la Compañía Anglo-Francesa para la construcción del Ferrocarril de Panamá. Agregó que ante la Legislatura de 1848 haría “el último esfuerzo por la franquicia, y la presentaré de manera que no me la podrán rehusar. Para entonces, confío que el interés por el Istmo se habrá excitado bastante en el mundo, para que se reconozca su importancia, y no se trate esta cuestión como una de tantas trivialidades, sino como ella merece...Espero que en el año entrante me los llevaré a todos por delante, a fuerza de

razón, energía y firmeza”¹⁵. En su opinión, las circunstancias serían más favorables en 1848, pues no estarían presentes en el Congreso sus dos principales opositores (Santamaría y Olano), y la representación de los panameños notables sobre la franquicia tendría un buen efecto sobre los demás.

Se refería a la solicitud de libertad de comercio para los puertos del Istmo que habían dirigido a los legisladores de 1848 un grupo de “habitantes de la provincia de Panamá”, encabezados por Tomás Herrera, Mariano Arosemena, Luis Lewis, Manuel José y José María Hurtado¹⁶. Recordaban en ella el acalorado debate dado en el seno de la Cámara de Representante durante sus sesiones de 1847, que llegó incluso a precipitar la renuncia de Florentino González de su empleo de secretario de Hacienda, así como el resultado adverso de la votación, en el que por la falta de un voto se había frustrado que las provincias de Veraguas y Panamá hubiesen obtenido los bienes del “comercio libre”.

Pese a ese resultado, anunciaban que no estaban dispuestos a dejar “apagar de un todo la antorcha que nos ha de alumbrar el sendero por donde hemos de salir de la oscuridad tenebrosa de miseria en que yace este país, a la refulgente luz de la prosperidad que obtenidas las franquicias comerciales harán renacer a Panamá cual otro Fénix de sus cenizas”. Como ya habían aprendido que en Europa las palabras “comercio libre” eran el talismán que derribaba los monopolios de los ricos agricultores y disipaban la “soñada protección” de los pocos y opulentos manufactureros, estaban seguros que tarde o temprano vencería la opinión librecambista. Los puertos de las provincias del Istmo granadino eran el sitio más apropiado para establecer “un depósito de mercaderías donde puedan venir a surtir los habitantes de Paita y de Guayaquil, de Centro América y de México, de Pasto, de Barbacoas, de Tumaco, de Buenaventura, de Cali, de Popayán y de otros mil puntos de la Nueva Granada y de otros países”, siempre y cuando les fuese concedido la libertad de comercio sin ninguna restricción.

El principal argumento que se oponía a la propuesta librecambista de Florentino González era el de que estimularía el contrabando y el fraude en las aduanas. Replicaron a él los panameños que era el sistema proteccionista el que había hecho de cada hombre

un contrabandista, pues estando los puertos del Istmo rodeados de puertos libres (Tumaco, Buenaventura y Punta Arenas en el Pacífico, así como Bocas del Toro en el Atlántico) cualquier persona podía salir de aquellos en una canoa para vender en éstos maíz, arroz o carne, volviendo con licores y mercancías extranjeras sin impedimento alguno, “porque no hay guardacostas ni resguardos que lo impidan”. Por ello, las rentas de la aduana en el Istmo eran casi nulas, y sus empleados obligados a ponerle trabas al comercio de 120.000 habitantes. El comercio de tránsito era la actividad que hacía la riqueza en el Istmo, y por ello había que liberarlo de sus trabas. La libertad de comercio en los puertos de los cantones de Panamá y Portobelo atraería hacia ellos capitales de todo el mundo, lo cual haría crecer el comercio y nacer la agricultura, “hasta ahora casi desconocida entre nosotros”.

El nuevo proyecto de ley reorganizaba el comercio con las provincias de Panamá y Veraguas, así como con los territorios de Bocas del Toro, San Andrés, Darién y Caquetá. Los buques que entraran a los puertos de las primeras quedarían exentos del pago de contribuciones por razón de tonelaje, y sólo pagarían los gastos del visitador y de celadores. Las mercancías importadas por ellos no pagarían más que un derecho de importación, de acuerdo a su clasificación. Los aguardientes y licores no pagarían nada si se descargaban con el objeto de reexportarlos. En el territorio del Darién se podían vender libremente las mercancías importadas legalmente por los puertos de Panamá y Veraguas.

Sólo quedaba prohibido transitar por el Istmo el tabaco en hoja, los cigarros, el azúcar, el café, el cacao y el algodón no producidos en la Nueva Granada. Corrigiendo los excesos¹⁷ del proyecto que fue derrotado en las sesiones de la Cámara en 1847, el nuevo se acompañó de una exposición¹⁸ de las razones en su favor. La primera era la privilegiada posición del Istmo para el comercio internacional, “destinado por la Providencia para que las naciones del un mar hagan de él el depósito en que se vendan sus productos, o se cambien por los de las naciones del otro mar”. Si ello no había ocurrido aún era porque los gobiernos granadinos se habían aferrado “a los miserables rendimientos de sus aduanas”, en vez de renunciar a ellos para ganar más “con la

prosperidad que la franquicia traería, no sólo a las provincias del Istmo, sino al resto de la República”. Si el Istmo se tornaba un depósito franco de mercancías, servido por una línea de vapores ingleses en cada océano aledaño, “en donde las naciones del Atlántico y del Pacífico puedan cambiar sus productos sin trabas ni embarazos, las operaciones mercantiles se ejecutarán con una celeridad asombrosa”. El segundo argumento era que los ingresos fiscales producidos por las aduanas del Istmo eran bajos, dados los puertos francos cercanos, lo cual había estimulado el contrabando por éstos. No había entonces lugar a esperar mayores ingresos aduaneros del Istmo.

En vez de ello, los ingresos futuros por los derechos impuestos sobre las mercancías descargadas en el Istmo serían “una renta inmensamente mayor que la que hemos obtenido de aquellas aduanas en los mejores años”, pues en unos cuatro años las importaciones pasarían de 100.000 quintales de mercancías, lo cual significaba un ingreso fiscal casi doble del mayor nivel obtenido por las aduanas. En tercer lugar, podría esperarse un crecimiento de la agricultura granadina de exportación (tabaco, café, cacao, azúcar y algodón) gracias al incremento comercial en el Istmo, pues la Nueva Granada podría proveer de tabaco y azúcar a las naciones del Pacífico.

Por su lado, el gobernador de Panamá, Tomás Herrera, ratificó ante la Cámara de dicha provincia que “el comercio libre es la única esperanza de remedio para esta provincia, cuyos recursos escasean a medida que los años escasean... Sólo cuando el Istmo sea, como está llamado a ser, el centro del comercio universal, dejará de hallarse bajo el peso de la miseria que le abruma”¹⁹. Relató que aunque la Cámara y todos los concejos municipales de la provincia lo habían solicitado al Congreso, y que el secretario de Hacienda había hecho grandes esfuerzos para conseguirlo en las sesiones de 1847, nada se había logrado. González le confió a este gobernador de Panamá, en una carta del 21 de enero de 1848, que el nuevo proyecto era una píldora dorada para que no sintieran repugnancia los congresistas: “nada he dicho de franquicia, aunque real y verdaderamente el proyecto la concede bien amplia, pues el derecho que se pagarán en las Aduanas del Istmo es nominal”.

Efectivamente, el Congreso de 1848 se “tragó la píldora dorada”, convirtiendo en ley (5 de abril) el nuevo proyecto presentado por González para “arreglar el comercio con las provincias de Panamá y Veraguas”, de tal suerte que los barcos mercantes quedaban autorizados para ingresar a los puertos de esas dos provincias sin pagar derechos de tonelaje, y las mercancías extranjeras por allí importadas (para consumo externo o reexportación) sólo pagarían un impuesto de cinco céntimos de real por cada libra granadina de peso. Las mercancías en tránsito, de un océano al otro, no pagarían impuesto alguno en los puertos de Panamá y Chagres.

Los aguardientes y licores importados para reexportación no pagarían nada, pero los de consumo en esas provincias si lo harían conforme a las tarifas establecidas el 14 de junio de 1847. Sólo quedaba prohibido el tránsito por el Istmo de los tabacos, cigarrillos, azúcar, cacao, café y algodón no producidos en la Nueva Granada²⁰. Pero Florentino González no pudo disfrutar de su triunfo, porque al entrar en conflicto con el secretario de Gobierno (Alejandro Osorio) respecto del asunto de la expulsión de los jesuitas, pues éste se opuso a tal medida en un debate dado en la Cámara de Representantes, presentó su dimisión, irrevocable a menos que el presidente despidiera a su secretario de Gobierno. Su cálculo político, a favor de la expulsión de los jesuitas, no contó con el carácter del general Mosquera, un hombre que nunca cedía ante chantajes de nadie, quien no dudó en aceptarle de inmediato la renuncia.

La ley de franquicias que suprimió, a partir del primero de enero de 1850, la renta de aduanas del Istmo, fue aprobada por la Legislatura de 1849 (2 de junio). Esta ley fue considerada por un redactor de *El Panameño* como “el sol que dará luz para siempre a este país”²¹. Mariano Arosemena, intendente general de Hacienda en Panamá, informó el 26 de febrero de 1849 sobre los primeros efectos de la libertad de comercio concedida al Istmo: además de los miles de norteamericanos que cruzaban por allí en dirección a California, otros se quedaban en Panamá para ocuparse en “diferentes empresas”: hoteles y fondas, casas comerciales, navegación marítima y fluvial. La adjudicación de la obra del ferrocarril del Istmo a la firma Aspinwall, Stephens & Chauncey y la actividad desplegada permitían presagiar que “en poco tiempo las nuevas relaciones con

la República Norte-Americana producirán en el país un cambio muy favorable a la industria y al comercio”²².

En efecto, el decreto que aprobó el contrato para la construcción del Ferrocarril del Istmo fue sancionado por el presidente Mosquera el 8 de junio de 1847. Firmado el 10 de mayo anterior por el apoderado de la Administración Mosquera (el comerciante cartagenero Juan de Francisco Martín) y Mateo Klein (apoderado de la Compañía de Panamá). Pero al año siguiente el gobierno le puso fin al contrato, pues la Compañía no había depositado la fianza a que se había comprometido por el impacto de la Revolución de 1848 y de la crisis comercial europea de 1847 en los negocios franceses.

Las gestiones del general Herrán, jefe de la Legación de la Nueva Granada en los Estados Unidos, fructificaron en la nueva adjudicación de la obra a la Compañía Anglo-Americana del Ferrocarril de Panamá, según el contrato firmado en Washington el 28 de diciembre de 1848 por dicho general con los señores William Henry Aspinwall, John Lloyd Stephens y Henry Chauncey. Los empresarios se comprometieron también a establecer un grupo de “emigrados honrados e industriosos, con sus familias, en el territorio de Bocas del Toro”²³. El general Herrán le informó al gobierno granadino, el 8 de enero de 1849, que este proyecto ferroviario era de necesidad urgente para los Estados Unidos, porque necesitaban “una vía fácil y pronta de comunicación del Atlántico al Pacífico”.

Durante la conmemoración del 29 aniversario de la independencia de Panamá en su Casa municipal, el 28 de noviembre de 1850, el doctor Justo Arosemena preguntó a los asistentes: “¿Cuál será la suerte definitiva del Istmo de Panamá?” Vaticinó entonces que el Istmo, con la libertad de comercio que empezaba a disfrutar, llegaría a ser

grande, rico y poderoso; servirá al tráfico del mundo por un ferrocarril que acorte aún más la ya corta distancia entre los dos mares; ofrecerá asilo y trabajo a todos los habitantes del globo, y si no es propiedad exclusiva de una raza o de un pueblo, será el camino y la posada de todos los pueblos y de todas las razas”²⁴.

El primer secretario de Hacienda de la Administración López, el doctor Manuel Murillo Toro, informó al Congreso de 1850 que la renta de aduanas era “la más productiva, la más segura y la más susceptible de mejora”, por lo cual era imposible que el Estado se desprendiera de ella en las condiciones de la deuda externa y supresión de la renta que producía el monopolio del tabaco. Era preciso entonces combatir el contrabando, que le quitaba a la Hacienda Nacional una suma igual a la recaudada por las aduanas. En los puertos del Istmo de Panamá habían cesado las aduanas desde el primero de enero de 1850, una medida que “producirá y está produciendo ya trascendentales consecuencias en la prosperidad de aquel país, tan ventajosamente situado para el comercio”²⁵.

Bajo esta Administración del 7 de Marzo (1849-1853) la situación del Istmo, en el que un vertiginoso crecimiento de su actividad comercial se había desatado por el descubrimiento de las minas de oro de California, causa de un gigantesco desplazamiento de norteamericanos entre sus dos costas oceánicas, apareció en su “inmensa importancia”. El presidente López, que conocía las medidas tomadas por la Administración Mosquera para liberar el tráfico comercial por el Istmo y atender las demandas de la colonia norteamericana que se había establecido en Panamá, ofreció no estorbar “su rápido desenvolvimiento” con una política “meticulosa o mezquina”. La importancia del voto de los congresistas de la provincia de Panamá en la sesión del 7 de marzo de 1849 así lo aconsejaba, así como las preocupaciones que la posición estratégica del Istmo tenía en el comercio internacional.

Siguiendo la tradición impuesta por Florentino González en la anterior Administración, la del presidente López se dispuso a facilitar la prosperidad creciente de la ciudad de Panamá, centro de “la copiosa emigración”, con una legislación liberal en su favor. Este apoyo se dirigió hacia la Compañía del Ferrocarril de Panamá, instrumento de la esperanza de que el comercio contara “con esta pronta comunicación entre los dos océanos”. La comunidad norteamericana había solicitado la expedición de una legislación que institucionalizara el juicio por jurados en el Istmo, una demanda liberal que se estaba tramitando en el Congreso. Al terminar su mandato, el presidente

informó al Congreso que en él se había podido corregir “la política meticulosa y desacordada de otros tiempos”, con lo cual había podido contribuir “a la portentosa metamorfosis que se opera en el país, donde hoy se fijan todas las miradas del Universo”. Las leyes especiales que se habían dado para atender la especial situación del Istmo, dirigidas a garantizar la plena libertad mercantil, habían puesto en marcha un proceso progresivo que anunciaba su extensión a otras provincias de la República.

3. Jurados de conciencia y Habeas Corpus

El doctor Justo Arosemena fue un juicioso comentarista de las cartas constitucionales de las naciones latinoamericanas. De esta actividad no escaparon las Constituciones granadinas de 1853 y 1858, ni la Carta federal colombiana de 1863, pese a que fue en la Convención de Rionegro uno de los más activos ponentes. Pero uno de los aspectos que más examinó de ellas fue el ordenamiento de las instituciones del Poder Judicial, pues estaba convencido de que “la administración de justicia es el fin del gobierno que han establecido los hombres; porque si ellos vivieran en paz, el gobierno sería innecesario”.

La excelencia de “las leyes sustantivas”, y la rectitud y eficiencia de su aplicación por “las adjetivas”, era algo que le parecía de la mayor importancia e interés para “el hombre social”. Preparó un conjunto de nuevos códigos judiciales para la Nueva Granada, pues entendía que no bastaba con reformar solamente el Código Penal, sino que deberían trabajarse y “expedirse al mismo tiempo todos los códigos” para que guardaran entre sí “armonía y correspondencia”. El paquete de proyectos de nuevos códigos que hizo publicar en la imprenta bogotana de *El Neogradino* en 1853 incluía los de minería, de enjuiciamiento en asuntos civiles, penal, de leyes complementarias del Código Penal, de organización judicial y Civil.

En 1855 había sostenido que la legislación civil de la Nueva Granada tenía la misma base que las Leyes castellanas de Partida, lo cual era una abierta contradicción con la sociedad republicana moderna. Era preciso contar con un Código Civil moderno,

fácil de entender y consultar por cualquier ciudadano, quien debería tenerlo en su mesa de noche junto a la Biblia. Con ello se democratizaría la justicia y se haría posible una “justicia popular”. En cuanto al Código Penal granadino, que provenía de la Legislatura de 1837 y se había reformado en 1848, todavía le parecía demasiado severo y desproporcionado en las penas que adjudicaba a los diversos delitos, al punto que el robo tenía más años de pena que el homicidio. La persistencia de la pena de muerte le repugnaba, como a todos los liberales radicales de la Generación del 48, así como el “abominable” sistema de presidios. Por ello fue que presentó ante la Convención de Rionegro, el 20 de febrero de 1863, un proyecto de ley que intentaba fundar “el sistema penal de la Unión Colombiana”. Pero las dos innovaciones institucionales que los diputados panameños llevaron al Congreso de la Nueva Granada fueron el jurado de conciencia y el habeas corpus.

La adopción de la idea de juzgar criminalmente a las personas por jurados de conciencia fue presionada en el Istmo por los comerciantes norteamericanos que allí se establecieron para atender el tráfico transatlántico que se había incrementado desde el descubrimiento de minas de oro en California. Tratándose de una institución judicial proveniente de la tradición norteamericana, fueron estos ciudadanos quienes le solicitaron al presidente López, en marzo de 1850, la concesión de esta institución liberal para la provincia de Panamá. Argumentaron entonces su necesidad en los continuos roces personales que daban entre los viajeros norteamericanos y algunos ciudadanos panameños, originados en los mutuos prejuicios sociales que existían entre ellos, así como los problemas de desorden y criminalidad que eran frecuentes en los puertos del Istmo.

Una junta general de los ciudadanos norteamericanos avecindados tuvo lugar en la plaza grande de la ciudad de Panamá, el 15 de marzo de 1850, para considerar la manera de resolver los problemas del desorden y la criminalidad crecientes por efecto de la oleada de transeúntes. Presidida por James W. White, A.J. Zachrisson, John Campbel, J.B. Moore y R.H. Elam, esta junta reprobó públicamente todas las violaciones de la ley y del orden cometidas por ciudadanos norteamericanos, expresando la determinación de

contribuir a la represión de toda perturbación de la paz pública. Fue acordado que la población norteamericana asentada apoyaría la acción de las autoridades panameñas, pues aunque algunas personas habían perturbado la tranquilidad pública ello no justificaba que toda la población mencionada fuese agraviada “con los epítetos descorteses” y los “sentimientos impropios” de los panameños, al punto que el gobernador M. M. Díaz se había referido en un tono odioso al cónsul americano en el puerto de Panamá, Amor B. Corwing Esg, en un documento público. Propusieron entonces el establecimiento de “un sistema de policía más perfecto, comprensivo y vigilante” y de una administración de justicia “más perfecta y benéfica”, capaz de ganarse la confianza pública y alejar la tentación de los particulares “a que se arroguen el derecho a sí mismos de deshacer sus propios agravios”, garantizando las vidas y las propiedades. Se comprometían para ello a auxiliar a las autoridades locales, “de cualquier modo que tuvieren a bien de llamarnos o requiriesen nuestros servicios”²⁶.

Fue nombrada una comisión, compuesta por John L. Brown, A.B. Miller, William S. Safford, N. Miller y J.D. Frawell, para representar ante el presidente López la situación de Panamá y las resoluciones de la Junta General de norteamericanos. Relataron en esta representación²⁷ los cambios introducidos en 1849 en la provincia de Panamá por el tránsito de muchas expediciones provenientes de los puertos americanos del Atlántico que se dirigían hacia California, ampliando de una manera inédita el volumen de los negocios americanos establecidos en esa provincia.

Esta situación había producido una perturbación de las relaciones sociales, al punto que algunos norteamericanos habían llegado a alterar el orden público, ante la impotencia de las autoridades locales. Pedían por ello, sin atentar en nada contra la dignidad de un pueblo soberano, la concesión de una administración de justicia adecuada “a los sentimientos y hábitos de los ciudadanos americanos, que forman tan grande parte de su población”: respeto del principio del *habeas corpus*²⁸ para los ciudadanos arrestados, libertad provisional bajo fianza, *juicio por jurados* (la mitad de ellos norteamericanos y la otra mitad panameños), disciplina y aseo de las cárceles, y

arresto ejecutado por personas que no fuesen de la raza negra, para evitar la resistencia de los norteamericanos al procedimiento.

Esta petición fue promovida en el Congreso granadino por los liberales granadinos, liderados por los representantes panameños, quienes consideraron que las instituciones del juicio por jurados y del habeas corpus eran una realización de los principios de la libertad ciudadana y del autogobierno. Fueron así incluidas en el proyecto de reforma de la organización del Poder Judicial y en la Carta constitucional de 1853, como derecho fundamental garantizado (art. 5, literal 11). Antes de ello, la Cámara provincial de Panamá ya había autorizado, por la ley del 11 de junio de 1850, el establecimiento del juicio por jurados en esa provincia.

En ese momento se encontraba en Panamá el expresidente Tomás Cipriano de Mosquera, quien se ocupó de comentar esta ley en varias entregas del periódico *El Panameño*, convencido de que esta experiencia sería el “ensayo para plantear en la República la institución del Jurado”²⁹. En el primer artículo se esforzó por demostrar que no era necesario tener la condición de granadino y de ciudadano para integrar los jurados, por lo cual era posible integrar extranjeros a ellos cuando el reo también lo fuese. El “jurado mixto”, integrado por granadinos y extranjeros según sorteo, fue el tema del segundo artículo.

En 1851 se aprobó la ley nacional que estableció los jurados de conciencia (cinco vecinos que supieran leer y escribir) para los delitos de homicidio, robo y hurto de mayor cuantía (4 de junio 1851), y se inhibió a la Cámara de Panamá para legislar en la materia, argumentando que el Congreso Nacional no podía delegar esa función constitucional. Pero la ley del 11 de junio de 1850 ya había autorizado a la Cámara provincial de Panamá para que organizara el sistema de jurados en su jurisdicción, y para todas las causas criminales. El doctor Justo Arosemena se quejó de que dicha Cámara no hubiera aplicada dicha ley desde 1850. Los liberales entendían que con ello se reconocía “el imperio de la opinión y el derecho incontestable del pueblo para darse sus jueces o juzgar por sí mismo”. La ley del 29 de mayo de 1852 estableció

definitivamente los juicios con jurados. Para ser jurado bastaba ser ciudadano y saber leer y escribir. En 1855 Arosemena consideraba que el Código Penal granadino debería ser reelaborado por completo para disipar toda huella de las Partidas castellanas y para incluir el juicio por jurados y el habeas corpus. Mediante la ley del 2 de noviembre de 1859 se organizó el más completo sistema de jurados en el Estado de Panamá: tribunales de jurados departamentales compuesto por siete jueces, jurado extraordinario, procedimientos y recursos.

Sin embargo, el primer balance del funcionamiento de los juicios por jurados que José de Obaldía ofreció a la Legislatura provincial de Panamá en 1860 no fue optimista: el descrédito de esta “bella institución” se estaba abriendo paso con los escándalos que daban absoluciones “del jurado que ningún juez responsable se hubiera atrevido a impartir”. Para conjurar la impunidad en que estaban quedando los pequeños delitos (hurtos, estafas, heridas leves), habría que reducir la institución del jurado para los delitos graves, que contaban con amplia publicidad, dejando las causas por delitos leves a los jueces distritales.

La institucionalización de los jurados de conciencia y del habeas corpus en todas las provincias de la Nueva Granada era una ruptura radical de las tradiciones legislativas españolas que se habían mantenido desde la independencia, pese a la incorporación de algunas innovaciones que no llegaron a la adopción de nuevos códigos civiles, de comercio o de minería. El doctor Arosemena y Florentino González fueron los principales críticos de las instituciones judiciales granadinas y los promotores de una reforma completa de ellas.

El primero juzgaba que nada era tan urgente para la República como la mejora de la administración del Poder Judicial, pues la libertad y la seguridad serían “vanas y estériles palabras” mientras los tribunales y juzgados no cumplieren “religiosa y puntualmente” con su función de administrar justicia. Aunque esta función pertenecía a un poder independiente del Ejecutivo, el presidente López decía en su mensaje a la Legislatura de 1850 que los agentes del Ministerio Público podían supervigilar “la

responsabilidad de los jueces”, para que la eficiencia y rapidez de la acción judicial se incrementara. Como ello dependía de “las luces y probidad de los jueces”, se había esforzado por nombrar las personas más adecuadas en algunas plazas vacantes de los Tribunales, satisfaciendo así a “la opinión pública y a mi conciencia”.

El secretario de Gobierno expuso ante el Congreso de 1851 un cuadro de la situación judicial: durante los diez años comprendidos entre 1839 y 1849 se habían procesado 25.975 personas, de los cuales fueron absueltas 15.963, “lo que equivale a decir que para castigar dos culpables se han perseguido tres inocentes”. En su opinión, era preciso adoptar tres innovaciones para mejorar la administración de justicia: la institucionalización del juicio por jurados de conciencia, la redacción de un código civil, capaz de darle sencillez a la legislación, aclarando los derechos y las obligaciones; y abolir las escribanías, para evitarle costos a la gente pobre e ignorante.

Hasta entonces, los jueces y secretarios no tenían renta fija, pues dependía del cobro de los derechos procesales, es decir, de la acumulación de diligencias y autos. Esta “odiosa simonía judicial” alejaba a los pobres de los juzgados y confería gran poder al “odioso tinterillo y al injusto litigante, para aterrar al contendor, que no cuenta con los recursos necesarios para hacer frente a los gastos del pleito”. Era preciso que la justicia fuera gratuita, lo cual suponía la eliminación de las costas procesales (herencia colonial) y la asignación de rentas fijas a los empleados judiciales.

En 1850, cuando Florentino González pasó por Panamá, fue informado sobre la necesidad de instituir tribunales de comercio para resolver las diferencias por los giros mercantiles y de dinero. Redactó entonces un proyecto de ley para ello y lo envió a la Legislatura, la cual fue sancionada en 1852. Pero al año siguiente se quiso derogar, “porque el limitado comercio de las provincias interiores no había exigido en ellas semejante ley, ni demostrado su utilidad después de acordada”. El representante de Panamá en la Cámara tuvo que esforzarse mucho para impedir su derogación, apoyándose en una carta de más de un centenar de comerciantes del Istmo que le pedían la conservación de la ley, “sin alterarle un ápice”.

El presidente Obando advirtió la necesidad de reformar el Código Penal y la de contar con un Código Civil. Aunque estaba seguro de que se habían adoptado las mejores instituciones políticas, sostenía que todavía la legislación civil y penal adolecía de “vicios de siglos de barbarie” y de tantas confusiones, que se prestaba para muy variadas interpretaciones. Se comprometió entonces a formar nuevos códigos nacionales, “en armonía con las instituciones adoptadas”. En ese momento ya se estaba tramitando un contrato con el doctor Justo Arosemena para la elaboración de esos códigos. Una advertencia especial del general Obando fue la de que la abolición de la pena de muerte quedaba supeditada a la construcción de la Penitenciaría Nacional. El proyecto de ley que autorizaba al Poder Ejecutivo para contratar la construcción de la Penitenciaría, con capacidad para albergar 200 presos, fue presentado al Congreso, el 30 de abril de 1853, por el secretario Lleras. El Congreso lo aprobó el 27 de mayo siguiente, y así la convocatoria para su construcción fue publicada en la *Gaceta Oficial* del 9 de noviembre de 1853 (no. 1625), con todas las especificaciones técnicas.

La Cámara y el Senado examinaron en 1853 la oferta de venta de los códigos civil, penal, de minería y de comercio ya redactados por el senador Justo Arosemena. La juzgaron inaceptable, porque la adopción de estos códigos requería el debate en comisiones, por lo que eligieron el procedimiento de iniciar las discusiones tomando como base los textos de Arosemena, y sólo una vez aprobados se le podría reconocer 12.500 pesos como indemnización por su trabajo. Finalmente, el Congreso optó (decreto del 10 de mayo de 1853) por autorizar al presidente para que contratase la redacción o la compra de los códigos mencionados, hasta por el valor ya mencionado.

El presidente nombró entonces una comisión de notables juristas (Estanislao Vergara, José Joaquín Gori, Juan Nepomuceno Nuñez Conto, Rafael Nuñez, Lino de Pombo y Miguel Samper) para que procedieran a examinar los códigos ya redactados por Justo Arosemena y por Antonio del Real, evaluando las modificaciones que requerían y la posibilidad de comprarlos a sus autores. Cuando la Legislatura de 1854 debatió el proyecto de Código Penal, el representante Tomás Herrera pidió, en la sesión

del primero de marzo de este año, que la comisión encargada del Código civil presentara su informe.

4. Matrimonio civil e igualdad de los hijos

El 20 de junio de 1853 fue sancionada, pese a la resistencia del presidente Obando, la ley granadina que hacía posible el matrimonio civil y el divorcio en la Nueva Granada. Mientras que en las provincias del centro y del sur del país esta ley encontró una férrea oposición a su adopción, en las del Istmo “particularmente casi todos reconocen que ha llenado una gran necesidad”. Los matrimonios entre las istmeñas y los extranjeros, “que tan frecuentes son”, estaban en suspenso esperando la dispensa de la diferencia de cultos en la Curia panameña, porque el número de casos permitidos ya se había colmado. Así que en el Istmo resolvió un problema social, mientras que en Bogotá generó un movimiento de resistencia a dicho matrimonio, pues no era necesario, ya que universalmente todos preferían el matrimonio ante la Iglesia Católica.

Pero en el aspecto donde pudo verse la liberalidad, y las contradicciones, de los políticos del Istmo fue el de la igualdad de los hijos legítimos y naturales reconocidos. El proyecto de nivelar a los hijos naturales reconocidos con los hijos legítimos, para los efectos de los bienes heredables del padre, comenzó a agitarse en el periódico *El Panameño* desde 1851. En la sección “Remitidos”, de la edición 146 (19 octubre de 1851), se emprendió una crítica de la Ley de 10 del ordenamiento castellano de Toro (recogida por la *Novísima Recopilación de leyes de Indias*) que había desheredado a los hijos naturales, proponiendo su eliminación de la legislación republicana por “notoriamente injusta” y por chocar “con el progreso del siglo”.

La defensa del derecho de propiedad, tan cara al liberalismo, produjo en los liberales del siglo XIX una postura adversa a la igualdad. Un ejemplo de ello es el tema de los derechos patrimoniales de los hijos naturales. La Asamblea Legislativa del Estado de Panamá aprobó, el 14 de octubre de 1859, un proyecto de ley sobre hijos

naturales. El gobernador José de Obaldía, una de los más connotados liberales panameños, objetó este proyecto y solicitó archivarlo, argumentando que el artículo 2º del proyecto establecía el principio de la igualdad de los hijos naturales reconocidos con los hijos legítimos respecto de los bienes dejados en herencia por el padre. En su opinión, sancionar este principio sería descargarle “un golpe funesto” al matrimonio, origen de la familia, “base de la sociedad civil”, afectando además profundamente “la moralidad pública”. Siendo el hijo natural el fruto de una unión castigada por la ley, reprobada por la moral y condenada por la civilización, un proyecto que intentaba ponerlo al mismo nivel del “fruto bendecido de un amor puro, que la religión y la moral santifican, o que la sociedad y la ley protegen y toman bajo su amparo”, era inaceptable.

La igualdad de los hijos naturales reconocidos y legítimos para los efectos civiles y de sucesión acabaría por darle derechos a hijos espurios, algo que para Obaldía tendría consecuencias funestas y provocaría escándalos para la moralidad pública, dado “el vicio del nacimiento” que había provocado “la mujer extraviada por la pasión, o arrastrada por una funesta inclinación”, dando a luz con escándalo, “no el fruto de su criminal unión, sino su propia falta, para colocar al hijo espurio, concebido y nacido quizá burlando la fe de sagradas promesas, en la condición de un hijo natural”.

Finalizó diciendo que su postura no era una simple oposición a la nivelación social entre hijos legítimos y naturales reconocidos, ni un intento de quitarle a éstos últimos el apoyo y el pan de su padre por ser frutos “desgraciados de una unión más o menos lícita”. No se trataba de reducir a los hijos naturales a la condición de huérfanos desvalidos, sin alimentos ni educación. Su consideración era la conveniencia social, la defensa de la dignidad de la familia basada en el matrimonio, por lo cual había que concederle a ésta unas prerrogativas que se negaban a toda unión ilícita. Por otra parte, sería preferible una ley sobre la libertad del padre para testar como quisiera, pues ello contribuiría a la moralización de los hijos y a estimular su buena conducta, permitiendo al progenitor escoger al más digno de ocupar su puesto al frente de una familia³⁰.

7. Supresión del ejército permanente

La adopción del principio de habeas corpus y, al mismo tiempo, dejar subsistente el ejército permanente, le parecía al doctor Justo Arosemena un desconocimiento de la naturaleza de la reforma o de “la extensión de sus consecuencias” (Estado federal de Panamá, 1855). Esta posición, compartida por todos los congresistas istmeños con los radicales liberales de otras provincias granadinas, jugó un importante papel en los sucesos que precipitaron el golpe de estado del 17 de abril de 1854. En efecto, el primero de marzo anterior se había debatido en la Cámara de Representantes la determinación del pie de fuerza armada para el siguiente año económico. El Poder Ejecutivo había presentado el proyecto de ley que lo fijaba en 1.240 hombres.

Durante la discusión, el representante panameño, Tomás Herrera, propuso su reducción a 800 hombres de tropa. Pero tres representantes liberales (Silva, Martínez Gómez y Ramón González) fueron más lejos, pidiendo que se redujera a sólo 600 hombres. Ese mismo día, el senador por Panamá, el doctor Arosemena, presentó ante el Senado el nuevo proyecto de ley fundamental de la fuerza pública³¹, por el cual se establecían cuerpos de policía y cuerpos subalternos de tribunales y juzgados, quedando el ejército permanente, compuesto únicamente por conscriptos voluntarios, limitado exclusivamente a la prevención de desórdenes generales, según la organización que quisiera darle el Congreso. El presidente distribuiría los cuerpos militares de tal manera que en tiempos de paz no hubiese ninguno acuartelado en Bogotá.

El 4 de marzo se debatió en la Cámara el proyecto del pie de fuerza, y después de un debate de seis horas fue negado. El presidente Obando se dirigió entonces a la Cámara para pedirle que al menos se dejara en mil hombres el pie de fuerza, pues de otra manera no podría cumplir su deber constitucional de garantizar la seguridad pública. Como la Cámara y el Senado no se ponían de acuerdo sobre el tamaño en el cual quedaría el ejército, se convocó una reunión conjunta para el 27 de marzo. Fue así como se aprobó, el día siguiente, la ley que fijó el pie de fuerza del ejército permanente en 800 hombres de tropa, enganchados voluntariamente.

El presidente objetó esta ley y la devolvió al Congreso, argumentando que requería de un mínimo de mil hombres para poder cumplir mínimamente sus deberes constitucionales con la seguridad interior y exterior. En cambio, sancionó la ley modificada sobre comercio libre de armas y municiones (3 abril 1854), la cual sólo exceptuaba del derecho “de llevar armas y de instruirse en su manejo” a los presos. En su sesión del 7 de abril siguiente, el Senado debatió las observaciones del presidente Obando al proyecto de ley ya aprobado y aceptó la propuesta de elevar el pie de fuerza a mil hombres. Sin embargo, la comisión formada para el estudio de las observaciones presidenciales propuso que los oficiales del Ejército fuesen limitados a un coronel, dos tenientes coroneles, cinco sargentos mayores y 17 capitanes.

El secretario de Hacienda intervino para proponer que se le dejaran al Ejército dos generales, dos coroneles, cuatro tenientes coroneles, ocho sargentos mayores y veinte capitanes. Sometidas a votación, fue aprobada la propuesta de la comisión, con lo cual el Ejército apenas contaría con un coronel y 24 oficiales de rango inferior. El efecto inmediato de esta decisión sobre la suerte del general Melo era clara: se había quedado sin empleo, porque el Ejército ya no tendría generales. Su mejor opción política fue entonces el golpe de estado, como en efecto ocurrió el 17 de abril. El doctor Justo Arosemena reconoció, durante el año siguiente, que ésta decisión del Congreso había sido una de las causales principales que determinaron el momento del golpe del general Melo.

Después de la derrota militar del gobierno ilegítimo del general Melo, en diciembre de 1854, la Legislatura del año siguiente fijó el pie de fuerza en mil hombres, tal como lo había pedido el depuesto presidente Obando. El doctor Arosemena juzgó entonces que se trataba de una concesión al Poder Ejecutivo, pues la adopción del habeas corpus y de las reformas liberales debían acabar con el reclutamiento forzado para el Ejército, reemplazándolo por cuerpos de policía voluntarios y asalariados.

5. La agenda ejecutiva de José de Obaldía

Apresado el presidente Obando por el golpe militar dado el 17 de abril de 1854 por el general Melo, le correspondió al general Tomás Herrera, quien ostentaba el cargo de designado a la presidencia, declararse en ejercicio del Poder Ejecutivo legítimo, una vez que pudo escapar hacia Tunja con algunas fuerzas leales. Pero las necesidades de la campaña militar le aconsejaron delegar esta función en el vicepresidente, José de Obaldía. Fue así como la resistencia legítima a la dictadura del general Melo dependió, en ese momento especial de la historia granadina, de estos dos istmeños.

El doctor Obaldía asumió, el 5 de agosto siguiente, la jefatura del Gobierno en el exilio que se instaló en Ibagué. Durante la primera semana de diciembre, cuando cayó la dictadura de Melo, al costo de la muerte del general Herrera, pudo volver a Bogotá para ocupar el Palacio presidencial hasta el 31 de marzo de 1855, cuando entregó el mando al vicepresidente electo, el doctor Manuel María Mallarino. Dado que los istmeños tenían entonces una nutrida representación en el Congreso, pues al Senado asistían Justo Arosemena (Panamá), Santiago de la Guardia (Azüero) y José de Fábrega (Veraguas), y a la Cámara de Representantes José Ignacio Rosa (Azüero), Gil Colunje (Panamá) y Dionisio Facio (Veraguas), importa saber cuál fue la agenda del Poder Ejecutivo que apoyaron cuando su más alto cargo fue ocupado por un natural del Istmo.

Por lo pronto, la agenda del Congreso incluyó la aprobación definitiva del acto adicional a la Constitución de 1853 que hizo posible la creación del Estado federal soberano de Panamá. Como ya se dijo al mencionar la adopción del régimen federal, esta tarea fue culminada el 27 de febrero de 1855, cuando el vicepresidente Obaldía firmó el acto legislativo que realizó efectivamente la vieja aspiración política del Istmo. Pero las innovaciones políticas de la Administración Obaldía fueron más lejos. El 15 de enero de 1855 fueron publicadas las 23 tareas del “Programa” que dicha Administración sometió “a la consideración del Pueblo Granadino”³². La primera propuesta fue la institucionalización de un “gran Partido Nacional Republicano”, interesado en reunir a “los miembros sanos de los antiguos partidos” (Liberal y Conservador), que se habían

distanciado “menos por la diferencia de sus principios políticos, que por circunstancias accidentales y personales”. La prueba de la lucha contra la dictadura del general Melo había unido a los liberales y los conservadores “para salvar la Constitución y la libertad, la moral y la civilización”. Esta propuesta, que revisaba la experiencia de “gobiernos de partido” que habían sido las Administraciones López y Obando, cuya argumentación fue obra del grupo de los 50 liberales del Congreso que había presionado la adopción de reformas desde 1849, fue acogida por la Administración Mallarino, que entre 1855 y 1857 mantuvo la paridad de los dos partidos en los altos empleos del Poder Ejecutivo.

Esta primera experiencia de un “frente nacional bipartidista”, como se llamaría en la Colombia de la segunda mitad del siglo XX, tuvo su impronta en la revisión de la política liberal que fue realizada por el doctor Obaldía y sus cuatro secretarios: los conservadores Pedro A. Herrán y Pastor Ospina, y los liberales José María Plata y Cerbeleón Pinzón. Los “principios de la política” de la Administración Mallarino incluyeron la promesa de que el Poder Ejecutivo no permitiría que sus agentes hicieran “distinción alguna entre los ciudadanos por sus denominaciones de partido”, para lo cual llamaría a los empleos públicos a todos, según “la medida de su moralidad e inteligencia”³³.

Cuando Obaldía ocupó de nuevo el empleo de gobernador de Panamá, durante la crisis nacional de 1860-1861, confirmó su opinión sobre la bondad de los gobiernos políticamente mixtos. Al entregar el mando le confió a su sucesor que había llegado ya a la firme conclusión de que lo que más le convenía a la Nueva Granada era gobernar dándole participación en los negocios públicos “a la inteligencia honrada, donde quiera que ella se encuentre”; es decir, abandonar el principio de “gobernar con un partido”. Este principio sólo era aplicable en las naciones de avanzada civilización y riqueza, pues en ellos la oposición, excluida temporalmente del poder, no era una amenaza para la seguridad pública. Pero en la Nueva Granada ello no era todavía posible, pues la escasez de personas ilustradas, rectas y experimentadas para el servicio de la máquina política no permitían excluir a la minoría de oposición por razones partidistas, ya que ésta se sentía sin garantía alguna y desamparada, lo que unido a los abusos de la

mayoría generaba descontento y permitía abrir la puerta a la ambición de algún caudillo que iniciaba una guerra civil. Los “ministerios mixtos” eran un escudo contra las explosiones revolucionarias. Su observación personal de la política granadina, como parte del gobierno nacional y fuera de él, le había permitido revisar la doctrina de “gobernar con un partido” que había conocido desde su época de estudiante. Esta doctrina había venido dando, desde “bien atrás, frutos muy amargos y venenosos”. Los ejemplos estaban a la vista: “sin suficiente espera y preparación” se habían copiado instituciones ajenas que estaban saliendo muy caras: la libertad simultánea de los esclavos, la libertad absoluta de cultos, el matrimonio civil y el juicio por jurados. En ellas no se habían tenido en cuenta “las desemejanzas y aún los contrastes que hay entre los países que se toman por modelo y aquellos que adoptan las instituciones aludidas”³⁴.

La agenda positiva de su Administración nacional de 1855 incluyó algunas nuevas tareas respecto de las liberales que habían quedado pendientes de las dos Administraciones anteriores. Eran éstas las siguientes:

- Sostener los poderes municipales “en toda la extensión que se le ha concedido”, mediante la resolución legal de dudas a favor de su independencia.
- Reducir las 36 provincias existentes a un rango de siete a doce, lo que en la práctica era agruparlas en estados federales.
- Expedición de una nueva ley electoral para conjurar los fraudes y garantizar la pureza del sufragio universal, absteniéndose los miembros del Poder Ejecutivo de influir en los resultados. Se trataba de reformar la ley de 1853 sobre esa materia.
- Sostener la separación de la Iglesia y el Estado, es decir, la libertad de cultos y de conciencia.
- Seguir reduciendo el tamaño del ejército permanente y reemplazar la Guardia Nacional con milicias provinciales, las que con el apoyo de las policías municipales terminarían por abolir el ejército.
- Defender el dominio eminente de la Nueva Granada sobre el Istmo.

Buena parte de esta agenda fue ejecutada por la Administración Mallarino (1855-1857), adaptándose al tránsito al régimen federal en todo el país. La tarea de expedir una nueva ley de elecciones correspondió a la Administración Ospina (1857-1861), que al ser percibida como una vuelta a los gobiernos de partido y a la intervención partidista de un partido en los estados se convirtió en uno de los principales motivos para la separación del Estado del Cauca, con lo cual se puso en marcha la guerra civil de 1860-1861.

6. Epílogo

Este artículo ha querido mostrar el singular peso de la acción de los liberales istmeños en la adopción de seis políticas que fueron aplicadas a todas las provincias de la Nueva Granada: el tránsito a la organización federal y a la idea de “soberanía de los estados”, el principio librecambista en la administración aduanera, la institucionalización del jurado de conciencia y del principio habeas corpus, la introducción del matrimonio civil y de la igualdad jurídica de los hijos, la abolición del ejército permanente, y la adopción de una actitud bipartidista para la selección de los empleados del Estado. Estas políticas se ajustaban perfectamente a las rápidas transformaciones económicas y sociales que acaecieron en el Istmo cuando recibió el enorme tránsito de ciudadanos y mercancías norteamericanas, pero su aplicación en algunas provincias andinas produjo grandes problemas sociales.

La adopción de la organización federal entre 1855 y 1858 no fue un problema, pues liberales y conservadores se adhirieron por igual al experimento, entendido como una oportunidad real para evaluar el resultado de la ejecución de sus principios políticos. El presidente Mariano Ospina Rodríguez, uno de los creadores del Partido Conservador, relató en 1859 como:

Las diferentes escuelas políticas que controvierten en la prensa y en la tribuna han procurado reducir a instituciones, en los Estados en que han alcanzado mayoría, sus opuestas doctrinas. Si, como es de desearse, se establecen genuinamente estas teorías antagonistas, y se las deja obrar el tiempo necesario para que puedan ser juzgadas por sus efectos, se obtendrá por este medio seguro la más interesante y fecunda experiencia, no sólo para la Nueva Granada, sino para todas

las naciones de nuestra raza en América. Cuanto más decidido sea el antagonismo de estas instituciones, tanto mejor se dejarán conocer sus efectos en el progreso moral, intelectual y material del país. Si hubieran de ensayarse una en pos de otra en toda la Confederación las diversas teorías que los desocupados caviladores de Europa lanzan al mundo, y que nosotros acogemos con ardor, la nación no llegaría a ver consolidadas sus instituciones en un siglo; pero haciéndose la experimentación de muchas y contrarias especulaciones a un mismo tiempo en los Estados, y contrastando las prácticas opuestas, no se necesitará largo tiempo para que la verdad triunfe, y puestas a un lado las teorías que caigan en descrédito, la actividad inteligente de nuestra juventud se consagrará a objetos más fecundos para la prosperidad general. Los partidos, lejos de afanarse, como lo hacen, para obtener concesiones de sus contrarios y reducirlos a que no realicen sino a medias sus ideas, debieran, si tienen fe en sus principios, dejar que sin embarazos se aplicasen y desarrollasen los opuestos dondequiera que la mayoría de los electores les fuese favorable.³⁵

Ejemplo de esas diferencias era el Estado de Santander, que había comenzado a experimentar un sistema fiscal basado en la contribución directa, única y proporcional, dejándole a la iniciativa privada la instrucción pública y la apertura de caminos, “confiando en que el estímulo del interés privado y el espíritu de asociación atenderán con más acierto y eficacia” esos asuntos públicos. Por su parte, el Estado de Cundinamarca había realizado en quince meses una obra legislativa importante: la codificación completa y metódica de toda la legislación nacional. Ospina se mostró entonces complacido por esas experiencias políticas distintas de los estados, pues en su opinión serían útiles a toda la Confederación y resolverían, en la práctica, el mejor camino futuro para la nación.

La política librecambista, por el contrario, provocó la resistencia social de los artesanos de las provincias de Bogotá y Socorro, quienes vieron en ella el anuncio de su ruina. La tensión social que esa política generó produjo en 1854 los episodios de la agresión a palos del doctor Florentino González y el asesinato de Antonio París por los artesanos de Bogotá, quienes también protagonizaron en esta ciudad varias asonadas en el Congreso y las calles contra los cachacos gólgotas, así como su respaldo armado al golpe militar del general Melo. En San Gil y Bucaramanga las sociedades de artesanos también contendieron políticamente contra los comerciantes por la aplicación de las reducciones de las tasas de los impuestos de importación.

La institucionalización de los jurados de conciencia, que en Panamá tuvo dificultades, en las pequeñas villas y parroquias de las provincias andinas fue una novedad difícilmente comprendida y aplicada por los campesinos que fueron llamados a integrarlos. La literatura costumbrista encontró en el funcionamiento de los cabildos y jurados un buen tema para ilustrar el gran abismo que se existió entre la intención de los legisladores y el funcionamiento real de las nuevas instituciones liberales. Ricardo Carrasquilla, por ejemplo, relató el modo como uno de esos juicios, seguido a un hombre que había hurtado una marrana, producía sentencias sorprendentes en un distrito parroquial donde nadie había leído la *Recopilación Granadina* o la ley de jurados:

1° No se ha cometido el delito de hurto designado en el artículo que citó el señor fiscal.

2° Crispín Zapacoque es responsable de dicha infracción.

3° Crispín Zapacoque es auxiliador (en vez de autor principal o cómplice).

4° Es responsable en primer grado³⁶.

En cuanto a la institucionalización del habeas corpus, uno de los diálogos en los que participó Carrasquilla con sus compañeros del jurado (un señorito de botines de charol y guantes empolvados, un barbero, un viejo militar retirado y un rico usurero) que juzgó al mencionado ladrón de la marrana ilustra muy bien su desconocimiento:

- Es necesario no dejar impune el robo, que es el mayor de los delitos. Por mi parte lo condeno al palo.
- Pues a mí, dijo el militar, lo que me parece es que ese pobre indio se vaya para su casa, que ya lleva dos años de friega en la cárcel³⁷.

La introducción del matrimonio civil y el divorcio en las provincias andinas fue resistido por el Clero y los católicos, quienes tacharon a las nuevas instituciones de inmorales e ilegítimas. La Administración Obando se dispuso a modificar la ley que lo había introducido, para lo cual fue creada la nueva figura jurídica de la “separación de cuerpos” adscrita a la indisolubilidad del vínculo. La Administración Mallarino logró hacerlo con la ley del 8 de abril de 1856, que suprimió el divorcio y concedió efectos civiles al matrimonio católico. Al adoptarse el régimen federal quedaron los estados con capacidad para legislar particularmente sobre el matrimonio civil, y así pudieron verse las diferencias entre los estados respecto a este tema: en Antioquia y Cauca no se

concedió el divorcio y sólo fue reconocida la validez de los matrimonios católicos, mientras que en Santander la validez de los matrimonios se fundó en el civil.

En cuanto a la existencia del ejército permanente, la adopción del régimen federal consolidó la tendencia liberal que lo mantuvo en su nivel mínimo. El general López, encargado de la Secretaría de Guerra durante la Administración Obaldía, presentó ante la Legislatura de 1855 un informe en el que trató de equilibrar los excesos del proyecto liberal de suprimir el ejército permanente, un tema que exigía una solución intermedia entre un principio abstracto y los intereses de una corporación. Desde la teoría, no se requería mucha demostración para aprehender la utilidad de la supresión del ejército: economía del gasto público y de los sacrificios del pueblo, porque todo reclutamiento era una violencia ejercida sobre los más pobres.

Pero, desde la necesidad del gobierno nacional, siempre se requeriría de una fuerza respetable y organizada, preparada para defender la patria de los ejércitos extranjeros y para restablecer cualquier perturbación del orden público en las provincias. Un gobierno sin fuerza a su disposición estaría expuesto a la humillación proveniente de los agentes de otros gobiernos y a los aventureros que, para satisfacer su ambición o mejorar su fortuna, promoviesen revoluciones. Una prueba reciente de ello era la derrota del ejército constitucionalista en Zipaquirá y Táquiza, originada en su mala organización y dirección.

La fuerza pública, cualquiera que fuese su forma organizativa, debía tener un respetable pie de fuerza en todas las provincias. En conclusión, cada provincia debía contar con sus milicias organizadas y el gobierno nacional con un ejército permanente. Pero sólo hasta los comienzos del siglo XX, justamente como respuesta a la separación de Panamá que cristalizó finalmente el viejo proyecto del “cuarto estado colombiano”, fue cuando los colombianos modificaron, en especial durante la Administración Reyes, sus ideas respecto de la profesionalización y de la necesidad del ejército permanente.

Finalmente, digamos que la convicción de Obaldía sobre la utilidad de convocar a los mejores a los empleos del gobierno, sin distinción de su militancia partidista, apenas fue experimentada bajo la Administración Mallarino. Durante la siguiente Administración, encabezada por Mariano Ospina, se renovó el espíritu de gobierno de partido, con los resultados tan dramáticos que se vieron durante la guerra civil de 1860-1861. La disputa partidista que siguió se situó en cada uno de los nueve estados soberanos que se confederaron por la Carta de 1863, agudizándose desde el momento de la “Regeneración” de 1886, que cerró todas las posibilidades legales al Partido Liberal, precipitándolo a la sangrienta guerra civil de los Mil Días, el escenario político que contribuyó a preparar la separación de Panamá. Para entonces, ya nadie recordaba la amenaza que José de Obaldía había pronunciado durante la guerra civil de 1860, cuando advirtió que si ésta lograba derribar al gobierno legítimo de la Confederación Granadina se abría la posibilidad de:

que los Istmeños piensen seriamente lo que convenga hacer antes de abrazar un nuevo pacto de unión política, para no seguir presenciando ejemplos escandalosos de guerra civil, que pueden algún día comprometer su existencia, o detener el vuelo de sus adelantamientos en el caso enos favorable...En la hipótesis establecida, el mundo entero que ha comenzado a bservarnos, espues que las potencias comerciales han fijado sus ojos en nuestro privilegiado territorio, justificaría una medida que, sin sangre y sin perturbaciones que sacudiesen los fundamentos de nuestra sociedad, hiciese del Estado de Panamá lo que el dedo de la Providencia ha trazado con caracteres indelebles³⁸.

Esta advertencia, precisada en el mensaje que dirigió a la Asamblea Legislativa de Panamá cuando abrió sus sesiones ordinarias de 1860, señaló resueltamente hacia un nuevo destino político para el Istmo:

Si la suerte de las armas fuere adversa al régimen legal, quedando así despedazados los vínculos que nos unen a la Confederación Granadina, Panamá no quedará uncido al yugo de la arbitrariedad revolucionaria, sino que dispondrá de su porvenir, en uso de su propia y, entonces, incuestionable soberanía, bajo la protección de tres grandes poderes: los Estados Unidos de América, la Inglaterra y la Francia. Una simple declaratoria, una palabra de cualquiera de los gobiernos de esas naciones, bastaría para cruzar los planes de sangre y de venganza de los rebeldes victoriosos³⁹.

Notas y bibliohemerografía

* Profesor de la Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia

¹ “Carta de Joaquín María Barriga al coronel Tomás Herrera. BoGOTá, 13 abril 1849”. En: *Correspondencia del general Herrera*, 1928, I, p. 393.

² “Informe y documentos relativos a la conspiración del 29 de octubre de 1850 en Panamá”. *GNG*, 1171 (17 noviembre 1850).

³ Justo Arosemena: “Discurso conmemorativo del 29 aniversario de la independencia del Istmo, 28 de noviembre de 1850”. *GNG*, 1190 (23 enero 1850).

⁴ “Proyecto de acto reformativo de la Constitución, 12 mayo 1852”. *GNG*, 1372 (25 mayo 1852).

⁵ “Mensaje del vicepresidente Obaldía al Congreso de 1855”. *GO*, 1749 (3 febrero 1855).

⁶ F.G.: “Una idea”. *GNG*, 1190 (23 enero 1851).

⁷ Florentino González: “Proyecto de Constitución para la Nueva Granada propuesto al Congreso de 1858 por el procurador general de la Nación”. *GO*, 2.214 (13 febrero 1858).

⁸ Las cartas de Mariano Arosemena al general Espinar fueron publicadas por Argelia Tello de Ugarte, 1971, pp. 10-23.

⁹ “Memoria sobre comercio del Istmo presentada a la Sociedad de Amigos del País en la sesión ordinaria del 1º de diciembre de 1834”. En: Mariano Arosemena: *Historia y nacionalidad*, 1971, pp. 44-55.

¹⁰ Justo Arosemena: “Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos por el Istmo de Panamá. Panamá, 3 de noviembre 1845”. En: Conte Porras, 1986, pp. 140-141.

¹¹ Richard Cobden (1805-1865) fue un economista inglés que lideró a los industriales de Manchester que se organizaron en la Liga contra la Ley Cerealera, un grupo de presión que, bajo la bandera del libre comercio, pidió la abolición de las tarifas protectoras de la agricultura inglesa. Por esta posición, Cobden ha sido considerado el representante del liberalismo económico a ultranza, llamado “manchesteriano”.

¹² *Libertad de comercio*. La traducción fue publicada originalmente en el periódico *El Liberal* (1847) y reproducida, por orden de González, en la *GNG*, 935 (9 diciembre 1847). La versión original francesa apareció en el *Memorial Bordelais* (5 septiembre 1847). Federico Bastiat estuvo en la reunión de Marsella y fue bautizado por Lamartine como el “misionero de la justicia, de la libertad y de la riqueza”. La traducción de su *Discurso sobre las doctrinas económicas* fue publicada en *GNG*, 943 (6 enero 1848).

¹³ “Congreso de economistas”. *GNG*, 933 (2 diciembre 1847). Los editores de la Gaceta Oficial recibieron el periódico *El Libre Cambio de París*, donde pudieron leer los discursos pronunciados el 16 de septiembre de 1847 por los economistas que abrieron el Congreso de Bruselas (nota de la página 14 de la *GNG*, 943, 6 enero 1848).

¹⁴ “Carta de Florentino González al presidente Mosquera. Bogotá, 12 de marzo de 1847”. *GNG*, 860 (14 marzo 1847).

¹⁵ “Carta de F. González a T. Herrera. Bogotá, 22 octubre 1847”. En: *Correspondencia del general Herrera*, 1928, I, p. 317-318.

¹⁶ “Solicitud de libertad de comercio en el istmo, hecha a la Legislatura por varios vecinos de Panamá”. *GNG*, 933 (2 diciembre 1847). Entre los firmantes se encontraban varios comerciantes franceses (Clemént Orillac, A. Chemisard, B. Feraud), bien enterados de la difusión de la doctrina librecambista en Francia e Inglaterra por Bastiat y Cobden.

¹⁷ El proyecto original suprimía todos los impuestos de importación o exportación, así como las propias aduanas y los estancos de tabacos y aguardientes. Las únicas contribuciones que quedarían para los panameños eran los de registro inmobiliario, correos, papel sellado, culto y patente de los almacenes. *GNG*, 866 (4 abril 1847).

¹⁸ Florentino González: “Exposición de las razones que apoyan las disposiciones del proyecto de ley sobre el arreglo del comercio que se haga por el Istmo de Panamá, 1847”. *GNG*, 939 (23 diciembre 1847).

¹⁹ “Informe del Gobernador ante la Cámara provincial de Panamá, 15 de septiembre de 1847”. *GNG*, 952 (6 febrero 1848).

²⁰ “Ley del 5 de abril de 1848”. *GNG*, 971 (13 abril 1848). En el momento de la sanción de esta ley era secretario de Hacienda José Eusebio Caro.

²¹ Este artículo fue reproducido en la *GO*, 1281 (22 octubre 1851).

²² “Informe de Mariano Arosemena al secretario de Relaciones Exteriores, 26 febrero 1849”. *GO*, 1035 (8 abril 1849).

²³ El contrato con Aspinwall, Stephens y Chauncey, firmado el 28 de diciembre de 1848, fue publicado en la *Gaceta Oficial*, no. 1059 (5 de julio 1849).

²⁴ “Discurso de Justo Arosemena, 28 de noviembre de 1850”. *GO*, 1190 (23 enero 1851).

²⁵ “Informe del secretario de Hacienda al Congreso de 1850”. *GNG*, 1108 (21 marzo 1850).

²⁶ Parte expositiva de los acuerdos adoptados en junta general de los ciudadanos norteamericanos reunidos en la plaza grande de la ciudad de Panamá, 15 de marzo 1850. *GNG*, 1122 (19 mayo 1850).

²⁷ “Representación de la comisión norteamericana al presidente López. Panamá, 20 marzo 1850”. *GNG*, 1122 (19 mayo 1850).

²⁸ El principio del habeas corpus proviene de la tradición jurídica inglesa. Justo Arosemena lo entendía en 1855 como la declaración de que “no se puede prender o detener a un hombre sino por motivo puramente criminal”. Cfr. Estado federal de Panamá.

²⁹ T.C.M.: “Jurados”. En: El Panameño, 84 (18 agosto 1850), 87 (8 septiembre 1850).

³⁰ “Objeciones hechas por el Gobernador al proyecto de ley sobre hijos naturales. Panamá, 18 octubre 1859”. *Gaceta del Estado de Panamá*, 176 (4 de mayo 1860).

³¹ “Proyecto de ley fundamental de la fuerza pública”. *GO*, 1697 (8 marzo 1854), p. 206.

³² “Programa de la Administración Obaldía”. *GO*, 1.741 (15 enero 1855).

³³ “Circular manifestando los principios que seguirá en su política la nueva Administración. BoGOTá, 2 de abril de 1855”. *GO*, 1.773 (5 abril 1855).

³⁴ José de Obaldía: “Discurso de entrega del mando de la Gobernación del Estado de Panamá, 1 de octubre de 1860”. *Gaceta del Estado de Panamá*, 184 (18 octubre 1860).

³⁵ Mariano Ospina: “Informe al Congreso Nacional de 1859”. *GO*, 2.341 (1 febrero 1859).

³⁶ Ricardo Carrasquilla: “Un jurado”. En: *Museo de cuadros de costumbres*. Biblioteca de El Mosaico. BoGOTá, 1866. Reed. en Bogotá: Banco Popular, 1973, tomo II, p.12. En sus “escenas de la gleba” (1899), el sacerdote Fermín de Pimentel y Vargas recreó muy bien el ambiente de “una sesión de Cabildo” en un distrito parroquial. Cfr. Escenas de la gleba. Bogotá: Banco Popular, 1973, pp. 37-70.

³⁷ *Ibid*

³⁸ “Circular de Manuel Alemán a los prefectos departamentales. Panamá, 4 de junio de 1860”. *GO*, 2.537 (23 julio 1860), p. 454.

³⁹ José de Obaldía: “Mensaje a la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias de 1860”. *Gaceta Oficial de Panamá*, 183 (6 octubre 1860).

Referencias

-Arboleda, Gustavo: *Historia contemporánea de Colombia*. Bogotá: Banco Central Hipotecario, 1990. 10 tomos.

-Arosemena Barrera, Mariano: “Independencia del Istmo”. En: *La Estrella de Panamá* (19 de noviembre 1859 a 7 de febrero de 1860). Reeditado en 1959 por el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad de Panamá, con introducción y notas de Rodrigo Miró (Cuadernos de Historia Patria, 1). También reeditado por Argelia Tello de Ugarte, 1971, pp. 193-240.

-_____ : “Apuntamientos históricos con relación al Istmo de Panamá (1801-1840)”. En: *Boletín Oficial del Estado Soberano de Panamá* (Por entregas, desde febrero de 1868 hasta comienzos de 1869, quedando incompletos). Reeditados completos y anotados, por Ernesto J. Castellero, en Panamá: Ministerio de Educación, 1949 (Biblioteca de Autores Nacionales, I).

-_____ : *Historia y nacionalidad* (Testimonios éditos e inéditos). Edición y estudio preliminar de Argelia Tello de Ugarte. Panamá: Universidad de Panamá, 1971.

-Arosemena, Quesada Justo: *Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos por el Istmo de Panamá*. Panamá, 3 de noviembre 1845. Bogotá: Imprenta de José A. Cualla, 1846. Incluido en: Conte Porras, 1986, pp. 197-147.

-_____: *El Estado Federal de Panamá*. Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855. Reeditado desde 1918 más de una decena de veces en Panamá. También por Ricaurte Soler en 1982 (Biblioteca Ayacucho).

-_____: *Fundación de la nacionalidad panameña*. Selección y prólogo de Ricaurte Soler. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1982 (Biblioteca Ayacucho, XCII).

-_____: *Patria y Federación*. Selección e introducción de Nils Castro. La Habana: Casa de las Américas, 1977 (Colección pensamiento de Nuestra América). Incluye sus *Apuntamientos para la introducción a las ciencias morales y políticas (1840)*.

-Comte Porras, Jorge: *Antología del pensamiento constitucional del Istmo de Panamá en el siglo XIX*. Bogotá: Banco de la República, 1986. Contiene textos de Mariano, Justo y Pablo Arosemena, José de Obaldía, José DominGO Espinar, Tomás Herrera, Jil Colunje y otros.

-*El Panameño*, 1850-1851.

-*Gaceta del Estado de Panamá*, 1855-1860.

-*Gaceta Oficial de la Nueva Granada*, 1848-1855.

-Herrera, Tomás: *Correspondencia y otros documentos del general...* Panamá: Casa editorial La Moderna, 1928. Tomo I (Biblioteca de historia nacional).

-*La Crónica Oficial*. Panamá, 1851.